

第3章 ポスト・スハルト時代地方政治の構図 - リアウ群島州分立運動の事例から -

著者	深尾 康夫
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	533
雑誌名	インドネシアの地方分権化：分権化をめぐる中央・地方のダイナミックスとリアリティー
ページ	77-157
発行年	2003
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00012133

第3章

ポスト・スハルト時代地方政治の構図

——リアウ群島州分立運動の事例から——

深尾 康夫

はじめに

経済危機のなか32年間続いたスハルト政権は1998年5月に崩壊し、インドネシアは民主化と地方分権化の時代（改革期）に突入した。以後5年間、ハビビ（Bacharuddin Jusuf Habibie）、アブドゥルラフマン・ワヒド（Abdurrahman Wahid）、そして現在のメガワティ（Megawati Soekarnoputri）と三つの政権にまたがり、政治と経済の各面において制度改革が行われた。この結果、権威主義的で中央集権的なスハルト政権下では想像しえなかったような現象が発生するなど、インドネシアは様相をこれまでと大きく変えつつある。

数ある変化のなかで最も具体的なものは地方自治体数の増加である。インドネシアの地方自治体は広域自治体の州、基礎自治体の県および市からなるが、新設が稀だったスハルト時代に比べ、ハビビ政権以降はブームといえるほど数が急増している。地方自治体数の急増は盛んな分立に起因する。分立とは既存の自治体（母体自治体）の一部地域がそこから分離し、新たな州や県・市を設立することを指すが、旧オランダ時代の理事官州や副理事官州への再編が多い。分立はスハルト時代には意図的に制約されたが、改革期になると自由化され、全土で一斉にみられるようになった。

それではインドネシア国内では分立をどのようにみているのであろうか。ひとつは分立を民主化や行政改革と絡めて肯定的・積極的に評価する見方である。すなわち主権者である地域住民の必要に応じた行政サービスを提供する効率的で小さな政府は必要で、住民意思の表れである分立の実現は民主主義に適うと見なす⁽¹⁾。周知のとおりインドネシアは国是「多様性のなかの統一」(Bhineka Tunggal Ika) が示すように人種、民族、宗教、言語、地域など社会的に多様な国家であり、各地域の事情を尊重する地方自治体の誕生は統一国家の枠組みを脅かさないうり許容されるし、むしろ国民統合を支えることになると考える。裏返せば統一重視のあまり中央集権に傾斜し地域の多様性を抑圧しすぎた過去への反省ともいえる。こうした考え方は分立要求地域ではいうまでもなく、それを承認する内務省や審査に関係するコンサルタントにもうかがえる。

他方、分立に否定的・消極的な見方がある。元来大蔵省や既存の地方自治体は、各々財政赤字や既得権擁護の立場から分立に熱心ではない。たとえば毎年地方自治体に国内歳入から配分される一般配分金(DAU)は、前年度並みという不文律が固定化し天然資源の有無による地域間格差を調整する機能を失いつつあるが、財政赤字の折、大幅な歳入増が見込めないにもかかわらず、分立の結果DAUを受け取る自治体の数だけ増えつづけることについて関係者の懸念は増している⁽²⁾。また分立を「エスノセントリズム」(ethnocentrism)と絡め対立激化を憂慮する見方や、とくに天然資源富裕州の地方エリートを中心に分立を改革期における中央政府による地方管理の一手法と見なし、警戒視する傾向もある⁽³⁾。

地方自治体の分立が認められれば、それを望む地方エリート側にとっては新たな政治的ポスト、中央政府からの移転資金、ビジネス・チャンスなどをめぐる利害が、中央エリート側にとっては新州の地方エリートと結ぶ事業の展開が、各々、境界線の変更、中央政府と新設自治体との直結、母体州地方エリートの排除などにより実現する。加えて改革期はスハルト時代と異なり新旧エリートの交替がある程度行われ、地域の経済権益に新規参入しようと

する中央・地方各エリートの競争が激しくなる傾向がある。それだけに新設州の例が示すとおり、分立をめぐる対立過程では、分立要求が地元住民の総意ではなく一部地方エリートの利害から発したものであるとか、賛成派、反対派、何れも個人的・組織的利害により動いているといった非難の応酬が行われ、母体自治体とそこからの離脱を求める地域を中心に地方内部の紛争が激化、恒常化、複雑化するリスクが潜在する。そうなると、分立を民主化の実現と呼ぶには支払うべき代償が大きくなってしまふ。このように、分立については賛否両論がある。

以上のような問題認識に基づき、本章ではポスト・スハルト時代における地方政治の構図を明らかにしたい。具体的には、分立運動が本当にポスト・スハルト時代における地方政治の民主化を表しているのか、それとも中央・地方各エリート間の利害追求の過程で表れる混乱にすぎないのか、その場合に混乱の実態はいかなるものなのか、という問題である。その手がかりとしてスマトラ島リアウ州海域部におけるリアウ群島州分立運動を中心に、地方自治体の分立問題を取り上げたい。事例としてリアウ州を選ぶ理由は、第1に同州が急増傾向の地方自治体分立において最も顕著な地域であり、第2にリアウ群島州分立運動の混乱に明らかなおり地方政治における対立が激しく、第3にインドネシアの基本的諸特徴をもつ同州が全体傾向を探るうえで参考になると考えられるからである。

まず第1節で1980年代後半以降の地方自治体分立をめぐる政治社会環境、法令制度の変化、制度と運用上の問題点などを明らかにする。続く第2節では自然地理、歴史、スハルト政権下の地方政治と経済開発およびその結果派生した諸問題といった各面からリアウ州内事情を説明する。第3節では海域部の州分立運動を促す背景を三つの視点から整理し論じる。第4節では分立運動の複雑な経緯を、それと並行的に生じた分立運動指導者のリアウ群島県知事フズリン・フード (Fuzrin Hood)⁽⁴⁾をめぐる諸問題と併せて時系列的にまとめ、前節の背景要因と絡めて運動の実態に迫る。そして結びで若干の提言を試みたい。

なお概ね2003年1月ごろまでの状況をカバーする本章脱稿後一定期間が経過した。そこでそれ以降2003年9月ごろまでの最新状況を追加し、再び若干の考察を目的とする補論を本章末に付けるので、併せて一読して欲しい。最後になるが本章においてリアウ州と呼称する場合、2002年10月下旬にリアウ群島州分立に関する法律2002年第25号（以下、「2002年リアウ群島州分立法」とする）が施行される以前は、リアウ州の陸地部と海域部の双方を含め、同法施行後は陸地部のみに限定する。一方リアウ州海域部に関しては同様に、同法施行後リアウ群島州ないし旧リアウ州海域部と呼ぶ。

第1節 インドネシアにおける地方自治体の分立状況と 法令制度の変化

1. スハルト政権期以降の分立をめぐる政治社会環境

約32年間に及ぶスハルト時代、地方自治体の分立はほとんど生じなかった。表1および表2のとおり1985年8月からスハルト政権崩壊約半年前の1998年1月までの間、州の数は27で変わらず、県、市の数は、前者が241から245へ、後者が49から59へと微増したにすぎない。ところがアブドゥルラフマン・ワヒド政権終了4カ月前の2001年3月には、32州、268県、73市、メガワティ現政権発足約1年8カ月後の2003年3月には、33州、334県、91市へと急増した。新たな州には、イリアン・ジャヤ州（現東イリアン・ジャヤ州）から分立した西イリアン・ジャヤ州（1999年10月）、中部イリアン・ジャヤ州（1999年10月）、マルク州から分立した北マルク州（1999年10月）、西ジャワ州から分立したバンテン州（2000年10月）、南スマトラ州から分立したバンカ・ブリトゥン群島州（2000年12月）、北スラウェシ州から分立したゴロンタロ州（2000年12月）、そしてリアウ州から分立した本章事例のリアウ群島州（2002年10月）の7州がある。

表1 地方自治体数の変化

地方自治体・時代（年月）	スハルト時代中期（1985年8月）	スハルト時代末期（1998年1月）	ワヒド時代（2001年3月）	メガワティ時代（2003年3月）
州 ¹⁾	27	27	32	33
県 ²⁾	241	245	268	334
市 ²⁾	49	59	73	91

（注） 1） この時期分立手続を経て増えた新州（分立法施行年月・母体州名）は、スマトラ地域のバンカ・ブリトゥン群島州（2000年12月・南スマトラ）、リアウ群島州（2002年10月・リアウ）、ジャワ地域のバンテン州（2000年10月・西ジャワ）、スラウェシ地域のゴロンタロ州（2000年12月・北スラウェシ）、マルク地域の北マルク州（1999年10月・マルク）、イリアン・ジャヤ地域の西イリアン・ジャヤ州（1999年10月・イリアン・ジャヤ）、中部イリアン・ジャヤ州（同左）の計7州。反対に1999年8月住民投票で分離独立を選択し国連暫定統治に移行した東ティモール州（2002年4月独立）は減少分としてカウント。

2） 県・市の詳細は表2を参照。なお減少分の13県は東ティモール州のインドネシア離脱に伴い発生。

（出所） 各年の内務大臣決定、内務・地方自治大臣決定ほかに基づき筆者作成。

表2 地域別地方自治体数の変化

	スハルト時代中期(1985年8月)			スハルト時代末期(1998年1月)			ワヒド時代(2001年3月)			メガワティ時代(2003年3月)			1985年と2003年の比較(増減)		
	州	県	市	州	県	市	州	県	市	州	県	市	州	県	市
スマトラ	8	51	20	8	54	20	9	73	23	10	87	31	+2	+36	+11
ジャワ	5	82	19	5	82	21	6	82	28	6	82	32	+1	±0	+13
カリマンタン	4	24	5	4	24	6	4	30	8	4	41	9	±0	+17	+4
スラウェシ	4	33	4	4	33	7	5	38	7	5	47	10	1	+14	+6
バリ、ヌサトゥンガラ、東ティモール	4	39	0	4	39	3	3	27	3	3	41	4	-1	+2	+4
マルク	1	3	1	1	4	1	2	6	2	2	10	3	+1	+7	+2
イリアン・ジャヤ (パプア) ¹⁾	1	9	0	1	9	1	3	12	2	3	26	2	+2	+17	+2
合計	27	241	49	27	245	59	32	268	73	33	334	91	+6	+93	+42

（注） 1） イリアン・ジャヤ地域はスハルト時代、イリアン・ジャヤ州（現パプア特別自治州）1つだけであったが、ハビビ時代に西イリアン・ジャヤ、東イリアン・ジャヤ、中部イリアン・ジャヤの三つに分立した。ところがパプア独立運動の盛り上がりの中で、分立法は施行後も実施されず、逆に2001年11月にこの地域を一つの広域自治体として取り扱うパプア州特別自治法が施行された。にもかかわらずパプア特別自治州内での州分立を要求する動きは強く、中央政府は大統領訓令2003年第1号により3州への分立法施行の完全実施を定めた。表中では3州としてカウント。

（出所） 各年の内務大臣決定、内務・地方自治大臣決定ほかに基づき筆者作成。

新設された県・市は多数にのぼるが、リアウ州に限るとブンカリス県より分立したドゥマイ市（1999年4月）、同ロカン・ヒリル県（1999年10月）、同シアク県（1999年10月）、カンパル県より分立したロカン・フル県（1999年10月）、同プララワン県（1999年10月）、リアウ群島県より分立したカリムン県（1999年10月）、同ナトゥナ県（1999年10月）、インドラギリ・フル県より分立したクアンタン・センギギ県（1999年10月）、バタム特別行政区とリアウ群島県の一部郡の合併と分立により設立したバタム市（1999年10月）、リアウ群島県より分立したタンジュンピナン市（2001年4月）などがあげられる。スハルト時代、5県1市だった同州は12県4市に増大した。

分立とは有権者である国民が、現在以上に豊かで公正な社会を望み、より小規模で、より効率的な政府の誕生を求めて社会内部から発生する動きであり、分立運動とは、そのような地域社会の意思を中央政府や地方政府に対して表明し、新たな地方自治体の創設を目指す運動を指す。元来インドネシアは多くの島々に、多様なエスニシティ、言語、宗教からなる約2億人が暮らす国家であり、それを反映し多くの自治体が誕生してもおかしくない。それではなぜスハルト政権下では分立が少なく、ポスト・スハルトの各政権下では急増するのか。背景には分立をめぐる国内政治環境の変化とそれに伴う政策変更がある。

スハルト時代、内務省は都市化・工業化の結果生まれる市の分立については積極的に認めたものの、基礎自治体の大部分を占める農村部の県の分立は、大半が財政的に自立不可能な状態であったため、それ以上中央財政に過度に依存する県の乱立を抑制するという合理的・客観的必要から慎重に徹した⁽⁵⁾。州の分立についても、独立以降一貫して南スマトラ州からの分離と新州設立を求めてきたバンカ・ブリトゥン群島への対応に示されるとおり、地方からの要求に冷淡であった⁽⁶⁾。このような姿勢は、過去中央政府に対する地方反乱の核と化してきた州の力を封じること、地方エリート内部のさまざまな紛争が分立の形で中央政府に持ち込まれるのを防ぐこと、などの政治的目的以外に、中央主導の開発政策を実施するうえで行政の能率を低下させないこと、

中央エリートの地方におけるさまざまな経済権益を護るために現状維持を志向したこと、などの理由に基づいていた。

しかしハビビ政権下で1999年に東ティモールが離脱する方向が決まり、その後アチェやイリアン・ジャヤ（2002年1月パプアと改称）における特別自治要求、首長選挙や地方公務員人事における地元出身者優先とよそ者排除、自治体間の境界や域内の経済権益をめぐる対立など、集団間の紛争に発展する潜在性から水面下に抑え込まれてきたエスノセントリズム的現象が一気に噴出した。地方自治体の分立要求も同じ流れのなかで生じた。中央政界では、国民協議会（MPR）のアミン・ライス（Amien Rais）議長のように連邦制に基づく国家形成を公然と唱える政治指導者、地方自治担当国務相を務めたリャス・ラシド（Ryaas Rasyid）のように「地方分権化により州の数が50にまで膨れ上がるであろう」と発言する要人が目立つようになった。政府は分立要求を抑制する大義名分を失い、反対に分立へ積極的に対応することで地方の支持を得て不安定な政権基盤を固めようとした。とくに新地方制度のもとで、県・市と異なり中央行政代行機関としての事務を残された州の分立は、その数を増すことを通じて中央の地方コントロールをしやすくするという意図もあった。これに新たな経済権益を獲得した各政権のエリートの利害が加わり、いっそうの分立を促すようになった。

2. 分立に関する法令制度の変化

国内政治環境の変化を反映しスハルト時代とポスト・スハルト時代とでは、分立をめぐる政策に顕著な変化が生じ、ハビビ、アブドゥルラフマン・ワヒド、メガワティの各政権下で地方自治体数が急増していることは前述のとおりである。もちろん地方自治体の分立は国会審議を経て制定される法律に基づき、大統領が最終的に決裁するという構図に変わりはないが、表3からわかるとおり、政策変更は具体的に法令整備に表れ、1999年以降分立に関する制度形成が急ピッチで進んだ。以下スハルト時代とポスト・スハルト時代の

表3 地方自治体分立関連法令の比較

項目	スハルト時代	ポスト・スハルト時代（改革期）
全般	法律1974年第5号第4条(1), (2), (3)および解説条項	法律1999年第22号第6条(2), (3), (4)
審査機関	法律1974年第5号第10条(2)および解説条項, 大統領決定1975年第23号, その他内務大臣決定	法律1999年第22号第115条(1), (2), (3), (4), (5), (6)および解説条項, 大統領決定2000年第49号, 大統領決定2000年第84号, 大統領決定2000年第151号, その他内務大臣決定
審査過程	なし	法律1999年第22号第115条(1)および解説条項, 政令2000年第129号第16条
審査基準	なし	法律1999年第22号第6条(3), 政令2000年第129号第13条および附則文書

（出所） 各法令に基づき筆者作成。

制度概要を、分立の意味・目的、審査機関、審査過程、審査要件などから比較してみる。

まずスハルト時代、地方行政に関する法律1974年第5号には分立に関する主要条項はなかった。元来同法には既存地方自治体のなかの一部地域が分離し、新たな地方自治体を設立する「地方自治体の分立」(pemekaran daerah)という言葉が見当たらない。むしろ同法第4条では「地方自治体設立」(pembentukan daerah)の要件を明らかにするとともに第5条でその廃止(penghapusan)について独立条項を設けていた。また第10条は大統領直轄機関「地方自治協議会」(Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah: DPOD)設置を謳い、自治体の設立・廃止を提言する権限を委ねたがそれは主要任務ではなかった。そのうえ大統領決定1975年第23号にあるとおり、7名の委員は全員中央政府閣僚で、中央の意向を優先させる体制になっていた⁽⁷⁾。

このようにスハルト政権は基本的に既存の行政領域に基づく地方自治体の規模と体制を維持して、変えないようにすることに関心があった。その結果、分立はおろか、設立に関する審査過程と審査基準を明らかにした法令が皆無であったことはいうまでもない。

それではスハルト政権崩壊後、これがどう変化したのか、地方行政に関す

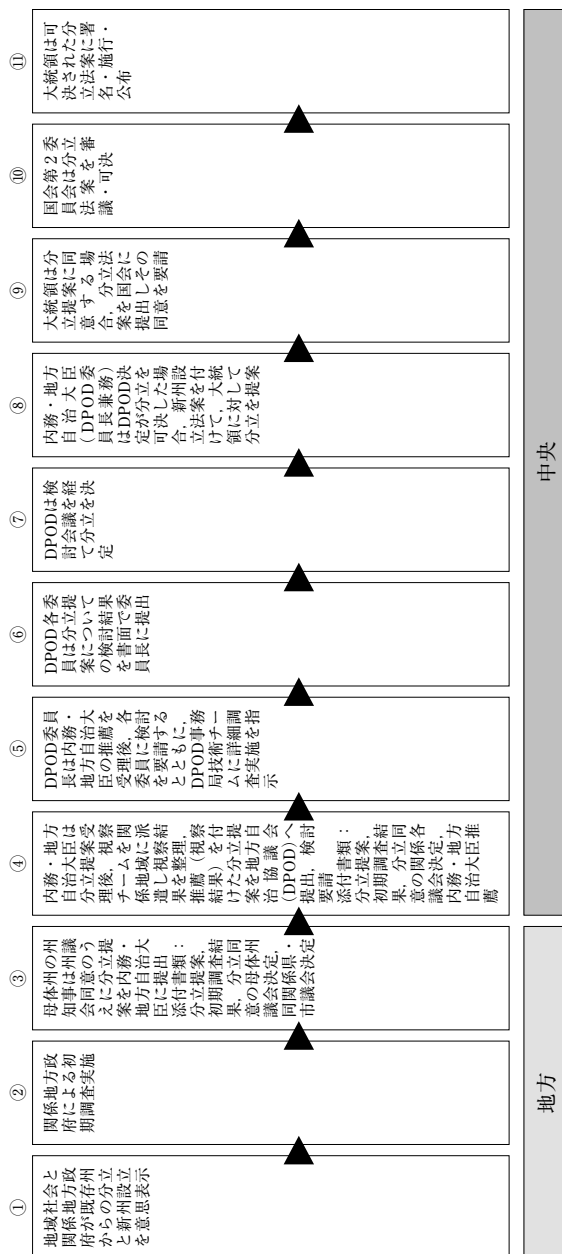
る法律1999年第22号（以下、「1999年地方行政法」とする）をみてみよう。ここでは、まず第6条(1)項において、「地方自治体の統廃合」(penghapusan dan penggabungan daerah)に触れ、続く(2)項において、既存の「地方自治体が2つ以上に分かれて設立可能」と明記し「分立」(pemekaran)に直接言及する。さらに(3)項では前述統廃合と分立の詳細について別途政令で定めるとし、(4)項では統廃合と分立は別途法律の制定に基づくとした。

また同法第115条および条文解説において、法律1974年第5号同様、DPODの設置、地方自治体の統廃合と分立、中央・地方の財政均衡、基礎自治体が事務権限を行使する能力など3点について大統領に勧告する任務が定められた。それらの詳細は2000年中に3本の大統領決定が改正に次ぐ改正のなか施行されている。それらによるとDPODの委員構成は全部で15名とされ、内訳は委員長兼務の内相、副委員長兼務の蔵相、以下中央政府閣僚6名、地方政府代表3名、独立個人の地方代表6名などである⁽⁸⁾。つまりスハルト時代ではありえなかったことだが、地方自治体の統廃合や分立について中央、地方など各方面の意向を議論する場が設けられ、ある程度それが政策決定に反映するよう制度化された。

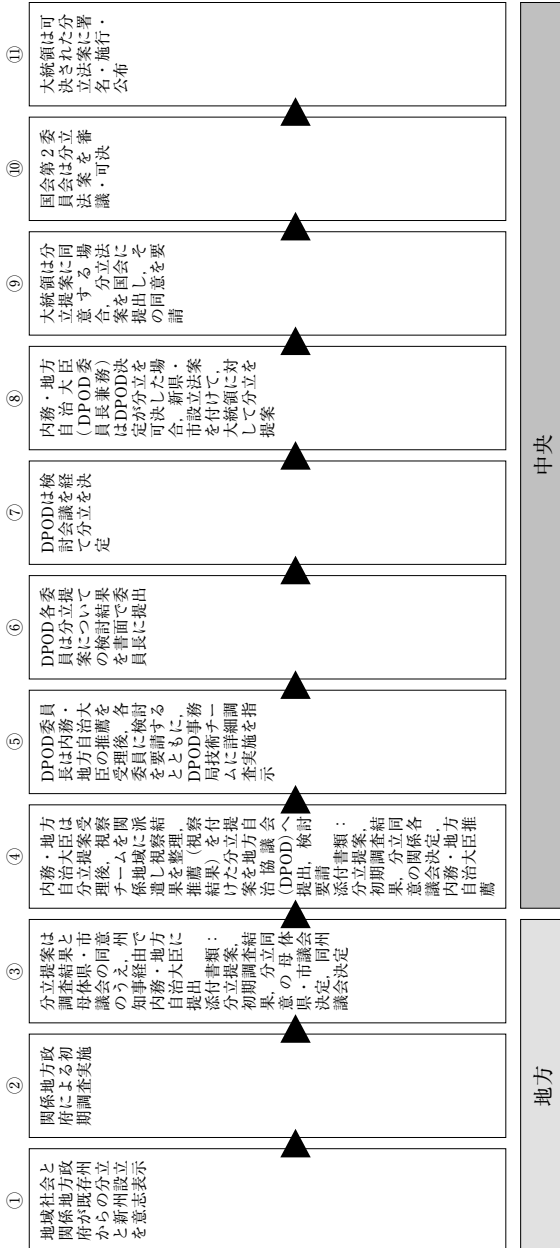
さらに大きな変化は、1999年地方行政法第6条(3)項のいう地方自治体の設立条件、分立の基準、統廃合に関する政令2000年第129号が定められたことである。ここでは地方自治体の設立、分立、統廃合の目的とは、行政サービスの向上、民主的環境育成の加速化、地域経済開発実施の加速化、地域潜在性管理の加速化、治安秩序の向上、均等な中央・地方間関係の強化などを通じた市民福祉向上であると謳われた(第2条)。そのうえで1999年地方行政法第115条(1)および解説に沿う形で、政令2000年第129号第16条は分立手続きの詳細を定めた。同政令により地域社会における分立意思表示から分立に至る過程が、州と県・市の場合に応じて2通り定められた(詳細は図1を参照)。ポイントはいずれの場合も母体自治体(首長と議会)の同意が必要なこと、最終的に州知事が中央政府に対して地方のとりまとめを行うこと、中央ではDPODが審査の主務機関であること、などである。とくに母体自治体

図 1 地方自治体分立プロセス

(1) 広域自治体・州



(2) 基礎自治体・県・市



(出所) 関係法令に基づき筆者作成。

の同意は、分立後の新設自治体に対する財政的・人事的支援に不可欠なため重要と考えられている。

次にこれもスハルト時代は不透明であった審査基準に関しては、政令2000年第129号第13条で経済力、地域潜在性、社会文化、社会政治、人口、面積、地方自治実施を可能とするような他の検討要素と、7項目を定めている。そのうえで附則文書内の7項目を19小項目、さらに数値を伴う43の具体的細目に分類し、項目、小項目、細目における各用語の定義づけ、細目の計算方法、評価メソッド、各項目および小項目の配点、分立可否の採点基準を明らかにした。なおほかに地方自治体が自治を行う要件として、第7条で州が最低三つの県・市、県・市が最低三つの郡より、各々構成されると定められている。

このように考察してみると分かるように、スハルト時代とポスト・スハルト時代の大きな違いは、第1に回避できない政治現象として分立要求を正面から見据えるようになったこと、第2にDPOD組織改革を通じて分立審査機関の独立性や権限を高めたこと、第3に審査プロセスと審査基準を明らかにして透明性を増したことなどであった。

3. 制度と運用上の問題点

それではこの仕組みに問題はないのか。分立については繰り返すとおり、インドネシア国内において認識されはじめた問題であるだけに批判や意見はまだ少ない。しかし関係者の意見をまとめると、六つの問題点が浮かび上がってくる。第1は最も重大な問題で分立要請の正当性である。現行制度では地域社会からの分立要請が本当に地域住民の総意か否かを直接確認できない。分立および新州設立に関する地域社会の最初意思表示は、NGOや政治団体を通じた住民意見の表明に基づくことされ、個々の住民にその意思を直接問う「住民投票」を行って得た結論ではない。もちろん地元議会や首長の意見も求められるので、住民の意思はそこに付託されるといえようが、やはり間接的である。その結果、分立要請が実は一部の利害を背景としているのでは

ないかという疑問がついてまわる⁽⁹⁾。

これと関連して、分立可否を決める最終判断が、客観的・合理的というよりも、政治的で、関与する中央エリートの主観的な判断に傾斜しているという第2番目の問題がある。なぜこのような疑問がわくのかといえば、1999年地方行政法が施行されてから分立の詳細を定める政令2000年第129号の施行まで約1年7カ月を要しており、逆にいうとその間DPODに寄せられ分立可否を問う各地からの要請はすべて政令抜きで処理されているからである。政令施行直前の10～12月に滑り込みで分立法案が可決された3州については、スルヤディ（Surjadi Soedirdja）内相、同相が委員長兼務のDPOD、国会第2委員会など中央政府が、何に基づいて審査決定したのか明らかでない。要請が出た当時のリャス地方自治行政総局長、カウサル（Kausar）局長らは、当初これら3州について経済的自立が困難との見方から基本的に分立を認めない結論を出していた。リアウ出身のタブラニ（Tabrani Rab）委員によると、DPOD内部でも政令の施行を待って分立要請を処理すべきとする意見が大勢を占め、スルヤディ委員長に勧告したが、スルヤディは耳を貸さず国会とともに分立支持をコミットしてしまったという⁽¹⁰⁾。

第3の問題はこうした分立の審査過程が公開されないことにより、正確な情報が一部エリートを除いて一般国民に伝わらず、分立運動が理性的に行われにくくなることである。とくに分立について地域内の意見が対立する場合、話し合いと並行して大衆動員による街頭デモ、相手側陣営の粗探し（スキャンダル暴露と誹謗中傷の繰り返し）など感情的な運動が展開する。筆者が現地調査したバンカ・ブリトゥン群島、リアウ群島ともに、当初地域社会有力者は分立を求める地方会議を開き、その結果を分立要望書として関係各方面に提出したが、この種の要望書はほぼ公開されず、指導者以外内容について誰も知らなかった。内務省とDPODに提出されるコンサルタントや視察チームの報告書も同様で、数値的な結果だけを羅列したものがメディアで報道される。こうして人々は通常新聞メディアの記事から漏れ伝わる部分的内容のみを認識し、それ以外は所属組織の指導者や地元有力者の意見に影響される

傾向が強い。

第4に指摘されるのが、分立審査の主務機関であるはずの DPOD が十分機能していないことである。問題の根源は大統領直轄のアドバイザー機関であるはずの DPOD の委員15人中9人までが大統領の下僚にすぎない中央政府閣僚や中央行政代行機関の長としての役割を併せもつ地方政府代表で占められて中立的存在とは言い難い委員会構成や、DPOD 事務局の内実が内務省と大蔵省から出向の官僚により縦割りの仕切られて自由な行動が著しく制約されている、といった状況に示される。政令2000年第129号が施行されるまでの分立審査は、委員長の方針を DPOD 事務局がまとめたものが討議され、自由に論議する雰囲気はなかった¹¹⁾。リアウ群島州分立提案は、同政令が出た当時、審議が継続中で初めて本格的な討議が行われたケースであったが、後述するように委員長のハリ・サバルノ (Hari Sabarno) 内相はしばしば DPOD の立場を離れて行動し、批判された。

第5番目に指摘されるのが政令2000年第129号による分立可否の妥当性である。この問題はとくに完全に数値化して高低を明らかにできない社会政治項目などに露呈する。たとえば同項目は過去の総選挙での投票率という小項目をあげるが、スハルト時代の総選挙がほぼ動員型選挙であったことは疑いなく、単に特定地域の投票率を並べるだけでは分立を望む地域住民の政治社会的な成熟度を判断することは難しいと思われる¹²⁾。そして6番目は分立実現のために母体地方議会の推薦が必要となったため、政党および議員による汚職が前述審査基準の不備もあいまって制度化されてしまった問題がある。

第2節 リアウ州内事情と派生する政治的・社会的諸問題

1. 自然地理、民族、歴史およびスハルト政権崩壊前後までの政治状況

リアウ州は赤道をまたいでスマトラ本島中央部ならびに南シナ海に及ぶ

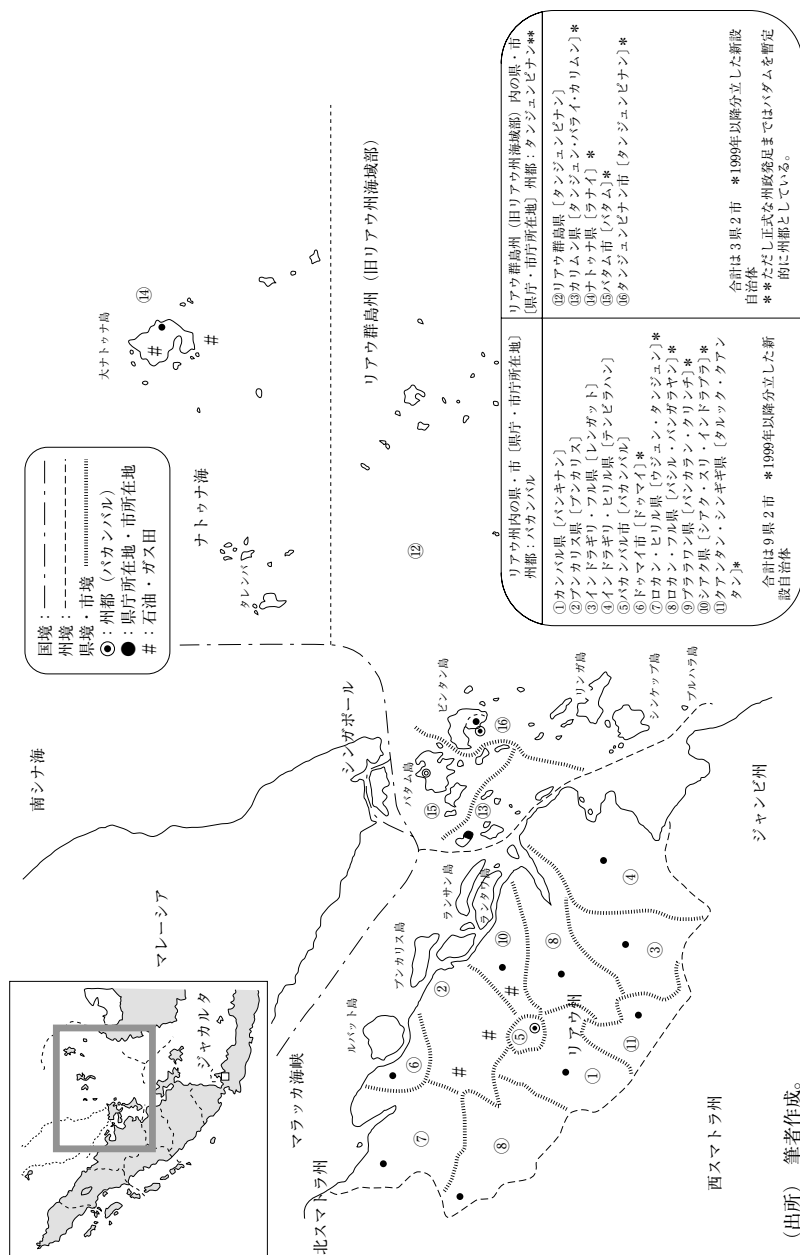
周辺海域の島々からなる広大な州である（図2，表4）。陸地面積は9万9036平方キロメートル，海域部分は25万1514平方キロメートルに達し，約3200の島々を数える。スマトラ本島部分は，通常陸地を意味するリアウ・ダラタン（Riau Daratan），海域部は群島を意味するリアウ・クプロウアン（Riau Kepulauan）と各々呼ばれる。陸地部の半分は海拔15メートル以下の低地だが，西スマトラ州境沿いのバリサン山脈東側に山間部が存在する。リアウ州の気候は熱帯多雨林に属し，陸地部では山間部から発した大小多くの河川が，マレー半島西岸に対峙するリアウ・プシシル（Riau Pesisir）と呼ばれるマラッカ海峡沿岸部に流れ込む。

行政的には陸地部のパカンバルに州都があり，前節で説明したとおり1999年以降の分立により現在陸地部，海域部合わせて16の基礎自治体（12県4市）を数える。人口規模は2000年現在約485万人で，陸地部に376万人（78%），海域部に108万人（22%）が暮らす。人口増加率は州全体で，1980～90年，1990～2000年，それぞれ平均4.31%，3.79%に達し全国平均を超える。原因は活発な国内移民の流入にあり，ことに海域部バタム市の場合1990～2000年の年平均人口増加率が12.8%と目覚ましい。居住分布からみると陸地部の場合，沿岸部への集中傾向があるとはいえ，11の基礎自治体に満遍なく分布する。反対に海域部の場合，人口の9割強がシンガポール直近に島々があるカリムン県，バタム市，リアウ群島県，タンジュンピナン市に集中し，とりわけバタムには約40%に当たる43万人が居住するなど偏りが激しい。

住民構成をみると，州人口の約3分の1を地元ではムラユ・リアウ（Melayu Riau）人と称されるマレー系地元住民が占め，残りが国内移民である。ムラユ・リアウ人とはイスラム教徒でマレー語を話す人々を指す。彼らは代議士，公務員，教員，実業家など地方エリート層を形成するが，大部分は主要河川流域や沿岸部，海域部の農漁村に暮らす住民である。他方国内移民とは北スマトラ出身バタック人，西スマトラ出身ミナンカバウ人，そしてジャワ人や華人を指す¹³⁾。

さてリアウ一帯は古来東西交易の要衝であることから人・物の交流のなか

図2 リアウ州・リアウ群島州 (旧リアウ州海域部)



(出所) 筆者作成。

表4 リアウ州基礎指標と陸地部・海域部（分立後リアウ群島州）比較

項目・地域	陸地部	海域部（分立後 リアウ群島州）	リアウ州総計 （分立前）
1. 領域 平方キロメートル（％）	84,886.54 (26)	244,981.08 (74)	329,867.62 (100)
陸地面積 平方キロメートル（％）	84,886.54 (90)	9,675.08 (10)	94,561.62 (100)
海洋面積 平方キロメートル（％）	—	235,306.00 (100)	235,306.00 (100)
島数	124	3,000	3,124
2. 基礎自治体数・2003年	11（9県2市）	5（3県2市）	16（12県4市）
3. 人口・2000年 人（％）	3,767,625 (78)	1,089,609 (22)	4,855,530 (100)
1990～2000年増加率（％）	—	12.8	3.8
4. 経済成長率（石油ガスを除く） 1997～99年平均（％）	3.8	5.3	0.3
5. GRDP 構成（石油ガスを除く） 1998年（％）	58	42	100
6. 1人当りGRDP（石油ガスを除く） 1999年 ルピア	158万	524万	206万
7. GRDP 産業別構成（石油ガスを除く） 1999年（％）			
農林水産業＋鉱業＋製造業＋その他＝合計	—	6.1＋5.3＋55.0＋ 33.6＝100	26.3＋2.5＋26.6＋ 44.6＝100
8. 就労人口産業別構成・1999年（％）			
農林水産業＋鉱業＋製造業＋その他＝合計	—	1.2＋0.3＋74.3＋ 24.2＝100	51.1＋2.3＋7.1＋ 39.5＝100
9. 投資実績・1999年12月累積 ¹⁾			
国内投資 実績 ルピア（％）	87件 1.3兆 (6)	266件 22.4兆 (94)	353件 23.8兆 (100)
外国投資 実績 米ドル（％）	202件 9.7億 (13)	85件 66.4億 (87)	287件 76.1億 (100)
10. 輸出実績・2000年 米ドル（％） ²⁾	58.1億 (52.9)	51.8億 (47.1)	109.9億 (100)
11. 主要産品	石油、鉱石、粗製 パームオイル、茶、 コーヒー、カカオ、 ゴム、製材、パル プ、製紙	電気・電子、コン ピュータ、石油精 製、天然ガス、食品、 養豚、花卉、観光、 漁業、海砂	—

（注） 1） 国内投資の陸地部にはリアウ群島県が含まれ、海域部はバタム市のみ。

2） 同上。

（出所） 各種統計資料により筆者作成。

で、リング・フランカとしてのマレー語と外来宗教イスラムを基盤とする地域文化圏（マレー文化圏）が形成され、西欧各国の進出以前より、ロカン、シアク、カンパル、クリタン・インドラギリ、ピンタン・トゥマシク・マラカなど伝統的諸王国が興隆した。しかし1824年オランダとイギリスがロンドン条約により勢力圏分割を行うと、英領に編入された現在のシンガポール・マレーシアと切り離され、オランダ植民地リアウが人為的に形成された。オランダ時代リアウは三つの行政地区に分けて統治された。タンジュンピナンが首府のリアウ群島理事官州には現在の海域部とインドラギリ地方が、メダンが首府のスマトラ東岸理事官州にはロカン地方とインドラギリを除く沿岸部が、パダンが首府のスマトラ西岸理事官州には現在の山間部各県が含まれた。

インドネシア独立前の数世紀、統一的な行政領域や政治的まとまりを欠くリアウの状況は、当然その後の政治に大きく影響した。主権国家として初めて総選挙を実施する1955年リアウは現在の西スマトラ、ジャンビとともに、パダンを州都とする中部スマトラ州に属していた。選挙の結果、陸地部はマシュミなどイスラム政党に、海域部はインドネシア国民党（PNI）に各々票田が分かれた。1950年代末、西スマトラ地方の反乱とスカルノ政権による鎮圧を契機に、西スマトラ優位の中部スマトラ州が解体され、リアウ州分立が実現したとはいえ、政治的に地域全体を覆うような一体感は希薄だった。1960年代後半に登場したスハルト政権は経済開発を唱え、国内政治の安定を重視した。このため1971年以降5回にわたる総選挙では与党ゴルカルの圧勝が企図され、中央・地方の立法府における同党多数支配が実現した。リアウ州も例外ではなく州議会をはじめ、陸地部、海域部を問わず県議会、市議会でのゴルカル優位が確立し、地域の統合や安定を脅かす潜在的要素を抑え込んだ。地域の政治的安定が中央の力によって実現するという状況は全国的な事態であったが、リアウのとくに目立つ点は国内最大の石油生産地を擁し、発足直後の新政権にとり貴重な歳入源であったこと、開発から派生するさまざまなビジネスに中央政府要人の利害が深く関わっていたことなどを背景に、

財政・人事を通じ、地方エリートと地域社会の反中央的動きが他州以上に抑制されてきたと窺える点である。

たとえばイマム・ムナダール (Imam Munandar, 1980～88年)、スリプト (Soeripto, 1988～98年) と長い間ジャワ人退役将官が地元出身者を排除し州知事に選ばれ、これが地域社会内部に分裂と中央依存を招いた。天下り州知事は、保身のため州内の地方首長選挙に介入し、身近な人物を地元出身でなくとも選挙で推す。この過程で潜在的に一体性の危うい地域社会は州知事支持派と反州知事派に分裂し、中央の威光を背景にする州知事へ権力が増大した。当然このような状況について地域社会と地方エリートの一部は強く反発する。背景には、問題意識をもつ地方エリートの形成、学生、教員、NGO 関係者など都市部新興中産階層の出現、民主化状況と中央主導の開発パターンへの逼塞感の高まり、マスメディアの報道という1980年中期以降の国内環境の変化があった。そのことが他州に先駆け中央統制の実態を露呈する1985年リアウ州知事選挙の混乱を招いた。当時同州議会はいまム再任を拒み地元出身候補を選んだにもかかわらず、中央政府が大統領権限に基づき地元候補を辞退させ、落選したイマムを州知事に任命した。

その後も中央政府や天下り州知事による地方首長人事への介入は続き、それへの反発が1993年のスリプトの州知事再選やカンパル県知事選挙の混乱 (1996～97年) における大掛かりな抗議デモや首都陳情の形で現れた。地元の混乱をよそに、この間既存の開発パターンは堅持され、次項で詳述する陸地部、海域部双方における中央エリートの経済権益が擁護された¹⁴⁾。

ところがスハルト政権の崩壊は、リアウ州のこうした状況に風穴を開けることになった。地域社会と地方エリートの間からは民主化を背景に地元出身知事の誕生を望む声が広範に湧き上がり、政治的要求と化した。たまたま政変半年後に第2期目任期満了を迎えるスリプト州知事の後をめぐり、地元初の中央介入のない選挙が実現し、1998年11月に州議会での投票により沿岸部ロカン・ヒリル (ブンカリス) 県出身のサレ・ジャシット (Saleh Djasit) 元カンパル県知事が選出された。こうしてサレ州政のもと、リアウ州内で県・市

の分立、新設自治体の地方首長や地方議会の地元出身者化など事態が推移していく（Viator [2001: 115]）。

2. 地域経済構造の特徴

1980年代までリアウは、豊富な石油ガス、スズ、ボーキサイトなどの天然鉱物資源を背景に国内では最も富裕な州であった。石油ガスを含む同州地域別国内総生産（GRDP）をみると、低下傾向とはいえ、鉱業部門は依然半分以上のシェアを維持してきた。その中心のアメリカ系資本カルテックス・パシフィック・インドネシア社（CPI社）は、プルタミナ（国営石油公社）との生産分与契約に基づき、ブンカリス、シアクの2県を中心に、ロカン・ヒリル、カンバル、インドラギリ・フルの各県を加え、日量80万バレルを生産、社員6000人など関連請負企業を含め約3万人を雇用する。木材ブーム後最も富裕な州という地位を東カリマンタンに譲ったが、リアウ州の石油ガス事業は国内総生産量の60%に当たる年平均3億2000万バレルの原油を生産し、第2位の富裕州としての地位にある。

石油ガスを除くと重要なのが農業、林業、漁業からなる第一次産業と第二次産業（製造業）である。前掲表4に明らかとおり、近年これらは着実にシェアを増大させており、石油ガスを含まなければ1999年の州GRDPにおいて51.2%、商業・ホテル・レストラン事業を加えると全体の7割近くに及ぶ。とりわけ農業は1997年から1998年の間、平均11%の成長に達するなど危機に際しても目覚ましい。その中心は1980年代に大統領ファミリーや華人系財閥企業による開発が進んだ大規模プランテーションである。茶、コーヒー、カカオ、ゴム、粗製パームオイルなどプランテーションは、ブンカリス、シアク、ロカン・ヒリル、カンバル、ロカン・フル、プララワンの各県に集中しており、近年ルピア下落の機会を利用して生産・輸出を拡大させ、たとえば1997～98年の危機前4年間の平均成長率3.6%が、危機後一挙に23.8%に急上昇するなどリアウ経済に大きく貢献してきた。また国内ではマーガリンや

調理油に用いられる粗製パームオイルの生産農園は面積が年15%の割合で拡大しつづけ、2000年には約100万ヘクタールに達したが、今後5年間に国内生産量の30%を占めると予測される。

プランテーション同様、漁業の成長も目立つ。広大な海洋部分と多くの河川湖沼からなるリアウ州では、マレーシアへの鮮魚輸出と国内市場向けの海面漁業と養殖が盛んであった。危機前4年間の成長率約5%が1997～98年には平均7%台に上昇するなど、近年ルピア下落を利用して生産性、収益性を高めている。生産量からみるとリアウ群島県（分立後のカリムン、ナトゥナ両県を含む）、バタム市が全体の半分近くを占め、残りを沿岸部のブンカリス（分立後のロカン・ヒリル、シアク両県を含む）、インドラギリ・ヒリルの両県が埋める。とはいえ漁業は漁具・漁法の近代化、投資誘致、他部門との軋轢、環境問題などを抱え、十分潜在性が発揮されているとはいいがたい。たとえば海面漁業においてリアウ州は年129万トンの漁獲を認められているが、1999年時点で約26万トンにしか達しない。裏返せば長期的な発展可能性を示唆している（Bappeda & BPS [2000: 150, 176]）。

製造業については、ドゥマイ市の製油業のように石油関連工業もあるが、近年とみに存在感を増しているのはパルプ、製紙、合板など林業関連工業、パームオイル関連工業である。とくにリアウは豊富な森林資源を擁することから国内最大のパルプと製紙地帯として発展してきた。主要2社としてシナル・マス・グループ（SMG）に所属しカンパル県（分立後のブララワン県を含む）で稼働するインダ・キアット・パルプ・アンド・ペーパー社（IKPP社）、ラジャ・ガルダ・マス・グループに所属しブンカリス県（分立後のシアク県を含む）で稼働するリアウ・アンダラン・パルプ・アンド・ペーパー社（RAPP社）など華人系財閥企業があり、年間数百万トンを生産し、約2万人以上を雇用している。

さらに同州製造業最大の牽引車としてバタム市の存在は見逃せない。シンガポールからフェリーで約60分のバタム島では、1973年中央政府直轄のバタム開発庁（BOB）が設けられ、1970年代末に当時調査・技術担当国務相のハ

ビビがBOB 長官を兼務すると全島保税地域指定など輸出特別加工区としての整備が本格化した。1989年以降シンガポール、マレーシア、インドネシア3カ国の「成長の三角地帯」構想発表などを経て、1990年1月のインドネシア・シンガポール合弁企業によるバタム工業団地造成と内外投資の誘致が始まった。こうして石油精製を基盤とした産業、電機、機械そしてハイテク産業が誘致され、2001年現在17の工業団地に集まるようになった¹⁵⁾。

1999年12月の累計によれば、国内投資は認可ベース111件、2兆5000億ルピア、実績ベースで87件、1兆3000億ルピア、外国投資は認可ベース361件、22億7000万米ドル、実績ベースで202件、9億7000万米ドルであり、併せて約6万8000人のインドネシア人労働者と3000人の外国人労働者を雇用する(Regional Investment Coordinating Board Riau Province [2000: 38-39])。輸出実績をみると1999年の38億9000万米ドル、2000年の51億8000万米ドルと堅調で、面積ではリアウ州の約0.4%にすぎないバタムが州輸出の47.1%、全国の8.3%を占める。これは石油ガス産品を含めており、それを除外すると同様に約70%、10%にまで及ぶ(BPS & Bappeda [2001: 61-62])。

また1990年8月のリアウ群島共同開発に関する二国間経済協力協定締結により、三角地帯の概念にリアウ州海域部も含まれることになった。それを受けて中央政府では海域部の主力事業を中央直轄で管理する担当部局がハビビ国務相(当時)、関係閣僚・地方首長を委員に設けられ、そのもとでシンガポール資本とサリム・グループとの合弁によるビンタン島北部の観光リゾート開発¹⁶⁾や、プルタミナと生産分与契約を結ぶ日米資本による南シナ海上ナトゥナ群島における海底油田、天然ガス田の開発が徐々に進んだ。

オランダ時代から石油ガス資源に恵まれる陸地部と違い、海域部唯一の存在であるナトゥナの石油は1998年州生産量において約3%のシェアにすぎないが(Bappeda & BPS [2000: 205])、推定埋蔵量210兆立方フィートの天然ガスについては47%に及ぶ。ポスト・スハルト時代移行後の1999年初頭、22年間にわたり日量3億2500万立方フィート、総量2兆5000億立方フィートのガスをシンガポールの電力会社や化学工場に向けて供給する契約がなされ、

2001年6月にインドネシア史上初めて海底パイプライン（全長656キロメートル）を通じた供給がスタートしている（ナトゥナ石油株式会社〔2001〕）。

シンガポールとの関連では近年注目の集まる海域部での海砂事業が、リアウ経済の地域的特徴を示唆する。2001年現在、リアウ州からの輸出総量の7～8割といわれる海砂は沿岸部や海域部のカリムン、バタムを中心に採掘され、隣国シンガポールの埋立て事業用に輸出されてきた¹⁷⁾。リアウ州海域部の海砂はまさにそれを支えてきた。事業者が納める探査や採鉱に関する鉱業権（KP）発行手数料は、石油ガスのロイヤルティ収入に比べれば小さく、州レベルでみた場合歳入に占めるシェアは低い¹⁸⁾。しかしカリムン県などは自己財源収入（Pendapatan Asli Daerah: PAD）の9割をKP発行収益に依存するようになり、シンガポールでの埋立て事業が今後20年間は続くと思込まれるため、県財政にとって重要な部門になっている。

以上リアウ州経済の特徴をいくつか挙げてきた。ここで表4をみながら改めて陸地部、海域部という形で整理してみたい。まず陸地部では石油ガス鉱業を中心に、粗製パームオイルに代表される各種プランテーション、パルプや製紙業などが経済成長を支える。経済危機により一時減退したが、その後急速に回復し1999年以降3～4%台の成長率を維持している。石油についてはスハルト時代、収益が中央政府に吸い上げられ地元への還元が抑制され、後述のとおり地域社会の不満を昂じさせた。しかし2001年1月以降、新地方制度のもと、均衡資金のなかの税外歳入分与が拡大し、PAD比率が小さい状態に変化のないまま地方財政が潤うようになった。たとえばリアウ州政府では、1999年の5469億ルピアが2002年には1兆7000億ルピアになるなど、財政的余裕をもたらし、米国人経営コンサルタント採用、大掛かりな米国プロモーションツアー実施、州営航空会社設立など従来考えられなかった企画や事業を生み出す原動力となっている¹⁹⁾。

次に海域部では、バタム島の各種製造業、ビンタン、カリムン各島でのシンガポールを意識したアグロ・ビジネスや観光リゾート、ナトゥナ海域での石油ガス、その他各地に散らばる海砂やスズなど各種鉱業、漁業が地域経済

を構成してきた。ただし何といってもバタム島の製造業の存在感が圧倒的である。経済危機を挟む1997～99年の平均成長率は5.29%で、これが海域部のみならず陸地部（0.34%）を含め一時期低迷する州経済全体の成長率を3.8%にまで押し上げた（BPS & Bappeda [2001: 12-13]）。リアウ群島県、バタム市の歳入総額をみると、陸地部同様に前者が1444億ルピア（1999年）から3826億ルピア（2002年）、後者が814億ルピア（1999年）から3586億ルピア（2002年）へと地方財政を拡大させている。ただし陸地部と違うのは、かつて高かったPADが、新地方制度のもとで急速に縮小した点である。たとえば1999年のバタム市およびリアウ群島県のPAD比率は、各々43%、32%（リアウ州平均では24%、ブンカリス県12%、パカンバル市16%）であったが、2002年には13%、15%になってしまった。原因はPADも増えたが、それ以上に陸地部の石油ガス収益を基に中央からの歳入分与が増えたからである²⁰⁾。

3. 社会的・政治的諸問題の派生

それではこのような経済構造から派生する問題とは何か。第1に富裕州でありながら、地元住民を中心に貧困が地域社会に存在してきたこと、第2に開発の過程で地元住民のマージナル化（marginalization）が進行してきたこと、第3に地方エリート内部でこうした状況や中央主導の開発パターンに対する不満感が高まってきたこと、第4にその結果としての反発感情がさまざまな社会的・政治的問題に転化されてきたこと、などがあげられる。

リアウ大学経済学部講師のヴィアトル・ブタルブタル（Viator Butar-butur）は、リアウ州農村がスマトラ第2の貧村で、州民の4分の1が貧困層に数えられ、栄養失調状態の乳児数が1999年末に約4万人いたと指摘する（Viator [1999: 112]）。皮肉なことにこれら貧困地区は州内成長センター周辺に見いだされる。つまり中央政府の手厚い保護や直轄機関の管理のもとで進出した外資や民間大企業の存在は、地域社会の経済振興に直接連結しないし、地元住民側もいくつかの理由からこうした投資から派生するさまざまな機会を自

分たちの所得向上に結びつけられない。むしろその種の機会は国内移民に利用されている。このことは経済危機後も比較的好調な農業における部門間格差の拡大にも如実である。移民を雇用し成長するプランテーション部門がある一方、同時期成長率がマイナス1.7%に低下した一般農家部門がある（Viator [1999: 110-111]）。1999年就労人口161万人中約半分の82万人が農林水産業従事者だが、その大部分は一般農家に吸収される地元住民に他ならない。逆に国内移民は、パームオイル栽培の農園労働者や借地農のほとんどを占めるバタック人、製紙やパルプ工場労働者のジャワ人、小売商や仲買商人の大部分を占め公務員にも多いミナンカバウ人、そして華人など陸地部、海域部の州内成長センターや都市部に集中する。

ムラユ・リアウ人社会のマージナル化について、地元出身者を中核とする地方エリート層は不満や危機感を抱き、そうした感情が1998年半ばより企業の用地収容に伴う地元住民への賠償費用支払い、地元出身者の雇用拡大と非地元出身者との賃金格差是正、企業による環境破壊などをめぐる争いといった社会的問題に反映されるようになった²¹⁾。やがて状況は地元出身知事誕生という政治的問題に転化されていく。前項で触れたようにこの問題は1998年11月のサレ当選で一応の決着をみるが、それだけでは地域社会や地方エリートの不満は収まらない。なぜなら、石油ガスや海砂など天然鉱物資源収益は相変わらず中央政府が管理し、バタムのように1999年10月以降中央政府直轄の特別行政区から基礎自治体（市）に改編されたにもかかわらずBOBが市政府への権限委譲に消極的であるなど、民主化、地方分権化の掛け声ほど制度の実態に変化が感じられないからである²²⁾。

そのうえ1998年末から1999年前半にかけてはMPRにおける天然資源開発への地方自治体参入、県・市重視に基づく地方制度の抜本的改正など法的措置が相次ぎ、天然資源が豊かな地域に期待感を抱かせたが、準備不足も重なり、完全実施に至らず失望させた。とくにリアウは、過去石油を中央へ捧げ開発を支えてきたのに相応の処遇をされない現状、地域事情に顧慮しない開発パターン、それを悪用する中央エリートと一部地方エリートの縁故ビジネ

スなど、従来の中央政府批判が地域社会内でひとつの形にまとまるようになった。

それが1998年半ばから4年間、サレ州知事を中心に官民あげて行われたパカンバル沿岸油田（Coastal Plains Pekanbaru: CPP）油田事業への地方自治体参入要求運動である。CPP 油田はプルタミナ（国営石油公社）とCPI 社共同管理の油田で、シアク県など陸地部4県に分散するが、中央政府との粘り強い交渉の末2001年12月末プルタミナと同州代表団はCPI 社株式15%分を各々50%ずつ割り当て、生産分与契約に基づき収益を配分することで合意した。こうして中央政府と1年間契約延長したCPI 社との契約が2002年8月満了し、CPI 社管理地区が約束どおりプルタミナとリアウ州側に移管され、操業が引き継がれた²³。この間、州内ではリアウ大学教授でサレと同郷のタブラニ（メガワティ政権下でDPOD 委員）ら地方エリートの一部がリアウ独立運動を唱え、第2次リアウ国民会議（Kongres Rakyat Riau II: KRR II）開催など²⁴、ムラユ・リアウ人の不満をCPP 油田問題に吸い上げて、中央政府に対する圧力機能を発揮した。

最後に、本来経済的事情から生じた問題が何ゆえ政治化されてしまったのか、この点について考えてみたい。おそらく第1には、元来地域としての一体感に欠け、分裂傾向を地域社会内部に抱えることから、政治的目標を設けることで地域社会全体をまとめていこうとする意図が地方エリート内にあったからと考えられる。実際民主化・分権化の進行に伴い県・市分立を目指す動きが活発になり、後述する海域部の州分立や油田が集中する沿岸部県・市による「リアウ沿岸州」の設立を求める声が出始めていた。第2は問題の政治化を通じてマージナル化にさらされる地元住民の不満を吸収し、地元住民のプライドに訴えたのであろう。そして第3は、とくにCPP 油田問題の解決により弱体な自らの政治基盤を強化し、2003年次期州知事選での再選を目指すサレ州知事個人の政治的思惑があったと推測される。そもそもサレは国軍諜報畑の出身で、同様に国軍出身の前任者スリプト州知事時代に、地元出身でないにもかかわらずカンバル県知事を2期10年務め、スリプトを助けて

中央政府の開発事業を強引に進めたことから地域の評判は必ずしも芳しくなかった。

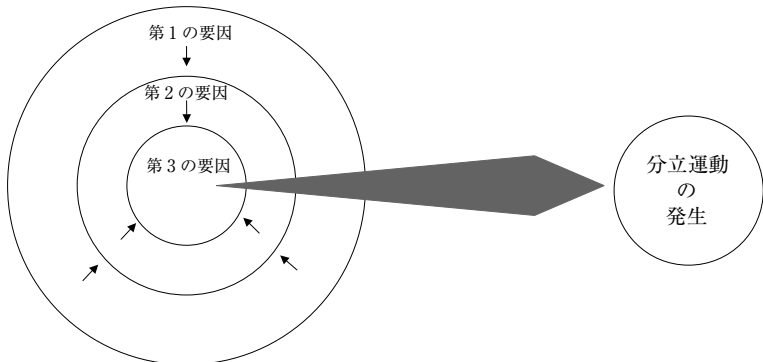
第3節 リアウ群島州分立運動の発生を促す背景

1. 歴史的・地理的背景（第1の要因）

これまでリアウ州の複雑な政治経済状況をみてきた。それを踏まえ海域部での分立運動が生じた背景を整理してみよう。分立運動が生じ急展開するのは他州同様1999年以降のことである。そうした全国的事情については第1節で触れたとおりである。つまり民主化と地方分権化の進行がスハルト時代抑えられていた要求を浮上させ、積極的に処理されるようになったからに違いない。この説明は妥当だが問題を単純化しすぎる。

そこで、分立運動の発生を促す要因を図3のとおり三つに整理してみた。第1に歴史的、地理的な事情から発生を促す要因（第1の要因）、第2にそれらを背景にスハルト時代約四半世紀にわたって行われた中央主導の経済開発

図3 リアウ群島州分立運動発生の背景



（注） 各要因については本文第3節を参照。

（出所） 筆者作成。

やそれを支えた政治や行政に対する強烈な反発感情（第2の要因）、第3にそのような事情を個人・組織が政治的保身や利益拡大のために利用しようとする改革期以降の中央・地方の政治経済状況（第3の要因）、である。

まず第1の歴史的・地理的要因をみる。第1節で触れたように、歴史的に独立王国のあった海域部では、オランダ時代沿岸部のインドラギリを含むリアウ群島理事官州が設けられ、海域部だけで今日の基礎自治体に相当する四つの副理事官領があった。陸地部と海域部が一つとなり中部スマトラ州からの分立を果たした1957年、新州の州都はタンジュンピナンとされ、1960年に陸地部のパカンバルに遷都するまでそれは続いた。当時インドラギリが県分立を実現したのに比べ、広大な領域に人口希少な海域部では各旧副理事官領の県分立は認められず、リアウ群島県の上に留められた。このため政治と行政の中心が陸地部へ移るのにしたが、タンジュンピナンは一県都に転落する。

州都時代にやや緩和されたとはいえ、海域部の行政能率は経常的に低く住民に負担を強いた。これはそもそも広大な領域に3000もの島々が散在するという地理的な背景があるからである。図2が示す域内だけをみても中心地タンジュンピナンと各地の間には相当の距離がある。たとえば1999年の分立によりカリムン県庁所在地となるタンジュン・バライ・カリムンからタンジュンピナンまでが約85キロメートル、同じくナトゥナ県のラナイから約440キロメートル、そしてバタムから約40キロメートルであり、時間的には最も遠隔なナトゥナからタンジュンピナンまで、通常船舶を用いても18時間を要する。パカンバルに行くとなればさらに距離と時間が必要なことはいうまでもない。中央集権的なスハルト時代、重要な事務や大きな利権の絡む許認可の窓口は、大部分中央省庁と一部州政府に集中したが、それらの手続きのため海域部の住民が費やす時間的、金銭的成本は小さくはなかった⁽²⁵⁾。

このように海域部地域社会にはムラユ・リアウ人を中心に過去の栄光へのプライドと陸地部のムラユ・リアウ人への対立感情、そしてこれらに地理的要因からくる経常的な行政能率の低さに対する不満が加わり、州分立願望

が潜在していた。1950年代に南スマトラ州海域部のバンカ・ブリトン群島がリアウ州海域部と統合して新たな州設立を目指すバンカ・ブリトン・リアウ (Baberu) 州分立運動が起きたが、地域社会の分立願望はこうした動きに表れていた (Presidium [2000])。

2. スハルト時代の開発政治に対する強烈な反発感情 (第2の要因)

1970年代以降分立への動きは表面上沈潜したが、第2節で触れたとおり中央主導で地方自治体や地元の存在を顧慮しない開発への不満が加わり、逆にその素地は強まった。中央への不満は陸地部と同じだが、海域部の不満の銚先は、陸地部における CPP 油田問題のように中央政府に対してストレートに向かうというより、むしろ州政府や州都の地方エリートに向かう、つまり分立を志向する。

その理由は二つ考えられる。ひとつはスハルト時代、地方制度がヒエラルキー的であったため、県のエリートの利害が州都のエリートに蚕食されてしまったからである。当時地方政府や地域社会は開発への主体的関与を封じられたが、中央行政代行機能を併せもつ地方首長は用地の収容など一定の役割を担った。とりわけ州知事はじめ州都の地方エリートが個別の開発事業に積極的に関与したり、中央要人のファミリービジネスの忠実な地元協力者を務めたりするなど利益分配にあずかるようになった。ところが海域部の場合、地理的不利も重なり地元エリートが利益分配にあずかる可能性は限られ、不満が募った。

もう一步踏み込んで考えてみると、海域部の場合、中央における地域社会の利益誘導機能が、スハルト時代には制度的な事情により極めて弱かったことも問題であった。例をあげると、州が選挙区の国会議員は人口比とは別に最低州の基礎自治体数だけは選ばれ、ジャワに比べ人口希少な外島諸州にとって県や市の代表を中央に送り込むという政治的意味合いが濃かった。ところがリアウ州で海域部はリアウ群島県1県のみであったため、同州出身国会

議員団に1人しか海域部出身の議員がいなかった²⁶⁾。地域社会の不満は海域部における新たな基礎自治体の設立要求に発展するが、これは第1節で触れたとおり容易に認められない。やがて怒りの鋒先は陸地部出身者が要職を占める州政府や州議会など中央政府と地元の間を取り次ぐ州に向けられ、要求は基礎自治体の分立とともに海域部自体のリアウ州からの離脱（リアウ群島州分立）へと向かっていったのである。

二つ目は後述する第3の要因とも重なるリアウ特有の事情で、第2節のスハルト時代の地方政治でも触れた中央からの天下り州知事による州内地方首長人事への介入を通じた地域社会と地方エリートの分裂画策に似ている。州内有力紙『リアウ・ポス』記者で州分立支持の立場をとるムチッド・アルビントニ（Muchid Albintani）は、海域部において分立運動が高まってきた背景のひとつとして、保身と権益維持のため、在任中より分立を支援し、州内の歴史的、伝統的対立を意図的に操作してきたスクリプト前州知事の影を指摘する²⁷⁾。

3. 改革期以降の中央・地方各エリートの個人的・組織的利害(第3の要因)

前述二つの要因は分立運動の発生を促す背景として見逃せないが、やはりこの第3の要因が最も重要である。それではなぜ中央・地方のエリートが、分立運動に関与したり、影響したりするようになるのであろうか。答えはおそらくそこに政治的・経済的な利害（旨み）が存在するからであろう。たとえば州分立を求める地方エリート側の政治的利害である。新州が設立すれば州知事、副州知事、州政府書記、州議会議員など新たに80以上のポストが生じる。これに新州を選挙区とする国会議員、州議会選出のMPR 地方代表枠議員が加わる。総選挙に関する法律1999年第3号第5条によると、人口約108万人のリアウ群島の場合、定員45名の議会をもてる。そして新州には基礎自治体が五つあるので、同法第4条に照らせば国会議員5名の選出が可能である。さらにMPR、国会、地方議会の地位・構成に関する法律1999年第

4号第2条によれば、MPRに5名の地方代表議員を送れることになる²⁸⁾。

もちろん国会とMPRについては定数是正による法改正が必要だが、要はこれらポスト獲得を通じて海域部地方エリートのもつプライドが維持され、陸地部に対する劣等感が癒されることにある。しかし県・市重視の地方分権化が既定方針とされ、県知事が州知事を無視してジャカルタに直接交渉に出向く昨今、新州設立による政治的旨みが過大にあるとは思えない。むしろより重要なのは中央や地方のエリートにとっての経済的旨みである。すなわち分立により、相当程度、地域の資源開発や事業開拓について双方で直接交渉するチャンネルを樹立する、そこから母体州（陸地部）の地方エリートの介入や関与を排除して最終的な分け前を拡大化させることなどが可能となる。

それでは中央エリートにとっての経済的旨みとは具体的に何かを考えてみたい。第2節の説明のとおり、海域部における重要権益は、バタムの製造業、ナトゥナの天然ガス、海砂、漁業などがあり、それに海砂も含む各種密輸や賭博がある。天然ガスや漁業資源の重要性は開発が進むことで将来的に比重を増すであろうが、現時点では、なんと云おうとバタムや海砂の存在が大きい。そこでこれらについて改革期以降中央・地方間で軋轢をもたらしている問題を考察することで中央・地方各エリートの利害を明らかにしよう。

まず第1に、バタム島の自由貿易地域（free trade zone: FTZ）化問題がある。何度も述べたとおり経済成長著しいバタムの存在は地域のみならず国家全体にとっても重要である。こうしたバタムの発展は保税區として整備されてきたことと無関係ではない。ところが1997年の経済危機後、IMFによる税制見直し勧告もあり、ハビビ政権は2000年3月9日よりバタム島に付加価値税（VAT）、奢侈品販売税を適用する旨の政令1998年第39号を施行した。その後アブドゥルラフマン・ワヒド政権は諸税の導入を一時延期したとはいえ2001年1月から実施する旨の政令2000年第45号（2000年6月）、同様に通常関税を適用する旨の大蔵大臣決定2000年第283号（同年7月）を次々と施行した。これに対し地元では、外国直接投資の減退を危惧するBOB、自治体、進出企業、地元住民などが反発した。

折しも全国規模で投資の減退傾向が慢性化しつつあるなか、バタムの堅調ぶりが注目されたこと、米国とシンガポール間で協議中の自由貿易協定(FTA)においてバタム・ビンタン両島のFTA組み入れが検討されていることなどを背景に、中央政府は政策を修正し、前述各法令実施の延期とバタム島のFTZ化を決めた。2002年5月、国会に、政府作成、州内NGO作成による2種類の同島FTZ化法案が上程され、1カ月以内の早期可決を目指して審議が始まった。政府作成案とは中央政府がBOB、バタム市政府および同市議会との協議を経てまとめたもの、NGO作成案とはリアウ地方専門家評議会(DPDR)という州内学識者のNGOが、シンクタンク的な立場から各方面と協議後まとめたものをそれぞれ指す。これらの案ではFTZ運営総責任者にはリアウ州知事が就任し、日常的な実質責任者はバタム市長を務めること、市議会が運営の最終意思決定に関与することなどが地方分権化に沿って定められていた⁽²⁸⁾。

ところが国会審議は難航し、各税導入延期最終期限(2003年3月31日)までに終わらないことが明らかとなってきたため、2003年3月10日メガワティ政権は、諸税の導入を2003年末まで再び延期することを閣議決定した。国会審議が長引いている原因は、FTZ化の内容をめぐり中央と地方間の対立が深刻で意見調整が図れないからである。まず中央・地方間の権限・役割分担についていうと、2002年9月4日、国会は発議権に基づき、バタム島FTZ化法案(国会作成案)の審議を開始することで全会派が合意した。これは当初上程された前述2案とは別であり、内容があまりに中央政府側に傾斜し、地方自治体側を制約している。同法案は、FTZ地域としての有効期限を法律施行より70年(第4条)とし、大統領直轄のバタム地域委員会(DKB)を設け(第5条)、委員長に経済担当調整相、副委員長兼委員に州知事、その他8名の委員に商工相、蔵相、内相、司法・人権相、居住・地域インフラ相、運輸相、投資調整庁長官、バタム市長を充て(第5条)、DKBの下にバタム地区開発庁(BOPKB)を組織すること(第7条)、地区内のすべての許認可はBOPKBが発行すること(第9条)などを謳った。さらに既存のBOBが

そのままBOPKBに横滑りすることやBOPKBの職務、機能および長官権限については施行後1年以内に決めることなどを移行規定のなかで定めている(第17条)³⁰⁾。

国会作成案については、最高議決機関であるDKBに関係自治体の長を関与させることで既存のBOBよりは地方分権化に配慮し進んだ内容と言えなくもない。しかしこのスタイルは、すでにスハルト時代に例があり珍しくはなく、結局中央が統制する態勢にすぎなかった。たとえば1995年ナトゥナ諸島の天然資源開発のためにナトゥナ開発プロジェクトチーム(TPPN)がハビビ国務相(当時)を長官、関係閣僚とともにリアウ州知事、リアウ群島県知事を委員に設置されたが、中央集権的な地方行政のもとで地域社会の意向が反映されるわけはなかった(深尾[1997])。

当然「地域社会の意向を十分聞かずに決めてはならない」(カイディル〈Chaidir〉州議会議長),「国会こそが問題の根源だ」(ダルウィス・リダ〈Darwis Rida〉リアウ州選出国会議員)など批判が地元やジャカルタで相次いだ。それではなぜ当初上程の2案が審議過程で失われ国会案にその座を奪われたのであろうか。NGO作成案に携わった前出ヴィアトルは、その背景として窮極的に中央政府が地方への権限委譲を拒んだこと、そのうえでジャカルタの実業家、BOB、国会の3者間で裏取引が行われたからだと指摘し、「仮に国会案が可決されればリアウ州とバタム市はFTZ運営の中枢から実質除外されてしまう」と地元自治体による早急な巻き返しを提言した³¹⁾。

バタム市では法案内容の修正と早期成立を目指す動きが続いたが、それと並行し中央政府内では、バタム全島FTZ化を提案する国会と、それに反対しFTZ化を地区を定めて限定的に実施するよう主張するリニ・スワンディ(Rini Mariani Suwandi)商工相ら政府側との意見対立が収まらず、膠着状態に陥り、地元の意向をよそに2003年度末までの実施は微妙な状況にある。

このように中央政府が異常なまでに法令整備を通じて特定地域の利害に固執するという例はほかにもある。そこで改めて第2節で触れた海砂問題を考えてみる。

海砂は基本的に鉱業部門の砂に属し、砂利同様、鉱石C種に分類される。スハルト政権発足直後に施行された鉱業の基本的規定に関する法律1967年第11号により海砂の探査・採鉱に関するKP発行は州の権限と定められ、その後の分権化政策の過程で1990年代半ばには一部が県・市に委譲されていた。にもかかわらずリアウ群島における海砂のKP発行については大統領決定1973年第41号、鉱業エネルギー大臣決定1985年第370号、鉱業エネルギー大臣決定1996年第1182号などにより、大統領直轄機関のBOBを窓口と定め、1997年9月に鉱業エネルギー省に移されるまで続いた。当時BOB長官はスハルトの信任厚いハビビであり、海砂ビジネスにはハビビ次男のタレク・ハビビ (Thareq Habibie)、ハビビ実妹の夫ムフシン・モフダル (Muchsin Mohdar)、スハルト三男のトミー・スハルト (Tommy Soeharto)、リカルド・ゲラエル (Ricardo Gelael)、ディッキー・イスカンダル・ディ・ナタ (Dicky Iskandar Di Nata)、スティアワン・ジョディ (Setiawan Djodi)、ジャン・ファリズ (Djan Faridz) などジャカルタに住む中央要人ファミリーやクローニー実業家らが参入し、地元は疎外されてきた³²⁾。

改革期に入り、地方分権化を定めた1999年地方行政法、中央・地方間の財政均衡に関する1999年法律第25号、中央政府と州との間の権限分担を定めた政令2000年第25号が施行され、2001年1月以降、海砂も海岸から4マイルまでは県・市、4～12マイルまで及び事業が県・市間にまたがる場合は州、それ以上は中央政府と定められた。この結果、リアウ州政府と関係県・市が、分担範囲において海砂のKP発行権限を掌握することになり、とくに県にとって重要な財政収入源に成長しつつあることは既述のとおりである。現在KP取得事業者数は、申請が州や各県に殺到して、KPが乱発された結果、300を超す。関係者の話では、改革期以降の参入事業者の半数は地元自治体高官が関与し、残りが中央政府高官所有だという (KALIPTRA [2001])。地元ではアブドゥルラフマン・ワヒド末弟の実業家ハシム (Hasim)、国家情報庁 (BIN) 長官ヘンドロプリヨノ (Hendropriyono)、スリプト前リアウ州知事らの名前が頻繁にあがる。地方エリートは自ら事業を行う場合もあるが、リ

アウ群島県知事のフズリンとハシムらの関係が示すように、中央エリートのビジネスを地元で補佐する役割を担っている者も多いとされる³³⁾。

それではなぜ中央・地方のエリートが海砂事業をしたがるのか。おそらく手間や時間を省いて収益をあげられることや、買い手の存在、そして改革期の地方自治体にとってはPADの拡大といったところが理由であろう。しかし海砂事業の実態を顧慮するとそれ以外の生臭い背景を避けて通れない。

海砂は正規の輸出量とはほぼ同じか倍の量が毎年非合法に輸出されるとともに、税金の滞納、採掘量の虚偽申告、無制限な採掘など問題が多い。原因は監視体制の不備とともに事業者がスハルト時代はBOBや担当省庁、海軍、警察、税関と、改革期はそれらおよび地方自治体高官と、それぞれ癒着してきたことにある。元々KP自体を得るのに13億ルピアの正規費用とは別個のロビー費用16億ルピアかかるというのが常識である。この結果、輸出価格の競争力低下、海岸線侵食や周辺小島の水没といった環境破壊、漁民の生活圧迫および事業者との対立、政府歳入の減少など問題が深刻化してきた。

リアウ州政府においても海砂事業の実態について認識が高まり、2001年中には州政府主導で既存のKP事業者資格の再検討、採鉱許可区域と不許可区域の設定、海砂事業担当部局の設置、リアウ海砂鉱業事業者協会(AP3L)の設立、州知事と6県知事・市長との協議と共同決定を含む地方条例の整備などが行われ、主に違法な採掘・輸出の取り締まり強化が確認されるようになった。ところが区域については関係自治体の、監視については海軍の協力が、それぞれ得られなかったことから事態は改善されなかった³⁴⁾。

ところが2002年になると、メガワティ政権は政策を見直し、海砂輸出停止に動きはじめた。まず2月7日、プルノモ・ユスギアントロ(Purnomo Yusgiantoro) 鉱業資源エネルギー相、海軍参謀長、リアウ州知事などによる海砂輸出の一時停止に関する3者覚書が発表された。約1週間後の15日にはリニ商工相主導で海砂輸出を向う3カ月間中断する旨の商工相・海洋漁業相・環境担当国務相3大臣共同決定が突如施行された。同決定は発効以前に海外の買い手と契約を済ませた事業者は除外していたため、新規参入者に対

する差別的取り扱いだと強い抗議を招いた。続く3月13日には海砂鉱業の統制に関する大統領訓令2002年第2号が同様の趣旨で施行され、関係閣僚に対しては政策の全般的見直しと新たな体制構築、地方首長に対しては発行済み許可の凍結および新規許可手続きの中止、海洋水産相を長とする調整チーム発足などを定めた。

5月23日には海砂鉱業の統制の詳細を定める大統領決定2002年第33号が施行され、採鉱活動に関し中央政府が不許可、制限、許可の各区域設定の基本を定めるようになり、ロフミン・ダフリ（Rokhmin Dafuri）海洋漁業相を委員長、商工相（副委員長）、内相、鉱業資源エネルギー相、林業相、蔵相、運輸相、外相、司法・人権相、環境担当国務相、国軍司令官、国家警察長官、州知事、県知事・市長を委員とする海砂事業統制監視チーム（TP4L）が発足した。その後、海砂輸出に関する商工大臣決定2002年第441号が出され、海砂輸出の総量は中央・地方の各政府により決められること、輸出はKP 所有の商工相指定輸出事業者に限定されることなどが確認された。中央実業家の間ではリニ商工相の方針を支持する傾向もあるようだが、動きはこれだけにとどまらず、海砂輸出全面禁止が続けられるなか、国会第5委員会で海砂事業単独法案の審議が継続している³³。

さて一連の事態に対する地域社会と地方エリートの反応はどうであろうか。リアウ州内では賛否が分かれている。中央政府を支持する側は海砂の特殊性と取り扱いの難しさからその介入は止むをえないとみる。他方、反発する側はこれまでの中央介入が地方分権化に逆行し法律違反であることをあげ、とくに法律1967年第11号が有効でありながら、新たな単独法案作成を目指す国会の動きに神経を尖らせている。AP3L など事業者側は当然後者の立場で、州政府は前者の立場である。しかしこれを陸地部・海域部としてみると、海砂のあまりない陸地部において中央政府による輸出停止措置を支持する傾向が強く、メディアでの議論が沸騰したのに比べ、海砂が集中する海域部は中央の措置に反発している。

このようにみてくると、リアウ群島州分立という問題が、実は当事者の地

方エリート以上に中央エリートにとって重大な意味合いを含むことが分かる。これはスハルト時代から改革期に移り、中央エリート間の力関係が変化したこと、次いでエリートの新旧交替に伴い新たに経済的旨み追求に加わるエリートの登場と並行する。1998年10月のMPR総会において、ハビビが施政報告演説を拒否されて大統領再選出馬を断念したことや、民主的な大統領選挙を経て選ばれたアブドゥルラフマン・ワヒドが、その後国会から大統領弾劾決議を繰り返し突きつけられた挙句に2001年7月MPR臨時総会で罷免されたことなど記憶に新しい。つまり時代はすでに、国軍の微妙な立場を別にすれば、過去の行政府中心から立法府中心に変わった。加えて1999年総選挙の結果、過去にゴルカルの強力な票田とされていた地域が、あたかも衣替えするように他党の地盤になった。リアウ州の場合、ゴルカルと闘争民主党の勢力は均衡するが、海域部だけをみると、第2節で指摘した歴史的背景もあり明らかに闘争民主党の地盤化が進行し、同党を中心に中央政治家がこの地域の問題に介入する環境が急速に形成された³⁶⁾。

第4節 リアウ群島州分立運動の経緯

1. リアウ群島国民大会議からワヒド邸談合まで(1999年5月～2000年12月)

第1節で明らかなおりインドネシアで地方自治体分立を求める動きが表面化してくるのは1999年になってからである。であるならば2002年10月ようやく州分立法が施行され、とりあえず法的に成立をみたリアウ群島州の場合は、他州に比べ異様に時間を費やしている。なぜこうなったのか。その背景には第3節で触れた中央・地方のエリートの利害を中心とする複雑な背景がうかがえる。

本節ではリアウ群島州分立運動の経緯を追うことにより、これら背景要因と分立運動との因果関係を考察する。具体的には分立運動指導者フズリン

表5 リアウ群島州分立運動

政 権	年・ 事項	リアウ群島州分立運動	リアウ群島県知事選挙不正疑惑
ス ハ ルト	1998		
ハ ビ ビ	1999	<p>5月リアウ群島国民大会議。リアウ州海城部有力者を集め開催。海城部の基礎自治体分立、バタム特別行政区の市昇格、新州設立、リアウ群島州分立作業委員会（BP3KR）設置などを決議採択。フズリン県会議長 BP3KR 委員長に就任</p> <p>10月法律1999年第57号（リアウ州内7県分立および1市開設）施行。海城部ではリアウ群島県からナトゥナ、カリムン2県分立。バタム市昇格。県発足1年以内の地方議会選挙を予定</p>	
		<p>11月リアウ群島県議会。州分立に賛成決議採択</p> <p>12月 BP3KR。州分立要望書をリアウ州知事に正式提出し。州知事推薦を要請</p>	
ワ ビ ド	2000	<p>1月①第2次リアウ国民会議開催。州分立の議題化を拒否され海城部代表は急遽退場</p> <p>②州知事から要望書への反応なく、フズリンは要望書を国会へ持ち込みアプローチ</p> <p>③国会。発議権に基づきリアウ群島州分立法案特別委員会設置。リアウ州知事に推薦要請</p> <p>2月サレ州知事。国会の要請に対して拒否回答</p> <p>5月リアウ州議会特別委員会。現地視察を経てリアウ群島州分立を妥当と決議</p> <p>6月リアウ州議会本会議。リアウ群島州分立について採決し。分立に反対33票、同賛成21票の結果、分立に不同意の決議を採択</p> <p>10月国会。リアウ州政府を招き協議するも、リアウ州政府は分立時期尚早と不同意の立場堅持</p> <p>11月内務・地方自治省コンサルタント地方政府研究所（ILGOS）。分立妥当と結論する報告書提出</p> <p>12月②フビド大統領。サレとフズリンを自宅に招きサレに県知事就任式執行を強制。サレやむなく了承。一方フズリンは州分立運動からの離脱を約束</p>	<p>6月法律2000年第13号施行によりカリムン、ナトゥン議員の新設地方議会への移籍条項に基づきフ</p> <p>7月法律2000年第13号の詳細を明記する2000年大統領</p> <p>8月フズリン議長。自分が候補者である正副県知事選挙準備</p> <p>9月スルヤディ内務・地方自治相。正副県知事選挙準備の一時凍結指示</p> <p>10月①サレ州知事。県議会の15議員に移籍を指示</p> <p>②フズリン議長。正副県知事選挙を強行し自分が県知事に当選</p> <p>11月①スルヤディ内務・地方自治相。選挙結果を承認</p> <p>②分立後新たに発足したリアウ群島県議会。10月県知事選挙結果の拒否および再選挙を要求する決議採択</p> <p>12月①県内の政党 NGO は内務・地方自治相の選挙結果承認を不服としてジャカルタ行政裁判所に提訴</p>
	2001	<p>5月カリムン県議会。州分立に賛成の決議採択</p>	<p>1月①闘争民主国民党首。国民信託党副党首。内務・地方自治相にフズリン県知事就任式延期を要請</p> <p>②アジズ州副知事拉致暴行事件による就任式延期を経てフズリン県知事正式就任</p> <p>4月ジャカルタ行政裁判所。原告の主張を全面的に認め、スルヤディ内務・地方自治相〔被告〕に県知事選挙結果の承認措置を取り消すよう判決。被告側控訴し2審へ</p>

および関連事情の経緯

リアウ群島県地方予算不正運用疑惑	中央政府、リアウ州全体、他州における分立状況
	<p><u>5月</u>スハルト大統領辞任・同政権崩壊に伴いハビビ副大統領昇格・ハビビ政権発足</p> <p><u>3月</u>政令1998年第39号によりバタム島地域における付加価値税(VAT)及び奢侈品税の導入</p> <p><u>7月</u>リアウ州陸地部においてブルタミナと生産分与契約を結ぶ米国系資本CPI社が管理する一部油田(CPP油田)への地方自治体資本参加を中央政府に求める官民一体の運動開始</p> <p><u>10月</u>リアウ州議会は地元出身者のサレ陸軍准将(元カンバル県知事)を新州知事に選任</p>
	<p><u>4月</u>法律1999年第16号(リアウ州陸地部ドゥマイ市分立法)施行により、同州の基礎自治体数は陸地部4県2市、海域部1県の合計5県2市に拡大</p> <p><u>5月</u>法律1999年第22号(地方行政法)および法律1999年第25号(中央・地方財政均衡法)の施行に基づく新地方制度発足(但し完全実施を2001年4月までと設定)</p> <p><u>6月</u>総選挙(国会・地方議会)</p> <p><u>10月</u>①法律1999年第45号(中部イリアン・ジャヤ州、西イリアン・ジャヤ州他分立法)施行</p> <p>②法律1999年第46号(北マルク州分立法)施行</p> <p>③法律1999年第53号(リアウ州内7県分立および1市開設)施行により、陸地部11県2市、海域部3県1市の合計14県3市に拡大</p> <p>④法律1999年第54号(ジャンビ州内4県分立法)施行</p> <p>⑤MPR総会はワヒド民族覚醒党設立者、メガワティ闘争民主主義総裁を正副大統領に選任・ワヒド政権発足</p>
<p>ナ、バタムでの地方議会選挙予定取消、母体県議ズリン県会議長ほか15議員移籍予定判明</p> <p>領令第110号施行</p>	<p><u>1月</u>第2次リアウ国民会議が開催され、インドネシア共和国からの分離とリアウ独立を採択</p> <p><u>5月</u>中央政府・ブルタミナとリアウ州はCPP油田問題について本格協議開始</p> <p><u>6月</u>①法律2000年第5号～同第15号(法律1999年第45号～同第55号まで合計11本の基礎自治体分立法の内容を一部改正)施行により、法改正前に定められていた新設基礎自治体(29県3市)における地方議会議員選挙実施を取り止め、議席配分は1999年総選挙比例区における政党得票実績により決定することに変更</p> <p>②政令2000年第45号により政令1998年第45号によるバタム島地域での諸税導入実施を2001年1月1日まで延期</p> <p><u>7月</u>大統領決定2000年第110号(2000年法律第5号～同第15号の詳細)施行</p> <p><u>10月</u>法律2000年第23号(バンテン州分立法)施行</p> <p><u>12月</u>①法律2000年第27号(バンカ・ブリトゥン群島州分立法)施行</p> <p>②法律2000年第34号(地方税・地方利用者負担金改正法)施行</p> <p>③法律2000年第38号(ゴロンタロ州分立法)施行</p> <p>④政令2000年第129号(地方自治体分立手続の詳細令)施行</p>
	<p><u>1月</u>①新地方制度の前倒し完全実施</p> <p>②政令2001年第13号によりバタム島地域での諸税導入実施を2001年12月31日まで延期</p> <p><u>3月</u>リアウ州政府は既存の海砂鉱業権(KP)事業者の資格を再検討</p> <p><u>5月</u>リアウ州政府はリアウ海砂鉱業事業者協会(AP3L)設立</p> <p><u>6月</u>法律2001年第5号(リアウ州海域部タンジュンピナン市分立法)施行により、同州の基礎自治体数は陸地部11県2市、海域部3県2市の合計14県4市に拡大</p>

政 権	年・ 事項	リアウ群島州分立運動	リアウ群島県知事選挙不正疑惑
		<p><u>7月</u>バタム市議会、州分立とバタム市を新州の州都とする案に賛成決議採択</p>	<p><u>8月</u>ジャカルタ高等行政裁判所、1審判決を支持する判決、原告の内相上訴</p>
メ ガ ワ テ イ	2002	<p><u>1月</u>①ナトゥナ県議会、州分立に反対の決議採択 ②国会、リアウ州副知事を招き協議するもリアウ州政府は従来どおり不同意</p> <p><u>2月</u>①海城部一部有力者、サレ州知事を訪問、BP3KRの手法を批判 ②DPOD、審議を行いILGOS報告書の内容更新を決定</p> <p><u>3月</u>①ナトゥナ県住民、州分立の支持派と反対派に分かれ住民集会を開催 ②ILGOS、再度分立を妥当とする報告書を内務省とDPODに提出 ③DPOD、審議で反対意見続出 ④国会、リアウ群島州分立法案採決を延期 ⑤BP3KR委員長のフズリン県知事、最高裁に対して国会発議権による州分立法案可決の可能性を問う質問状送付</p> <p><u>4月</u>スタルジョ国会副議長（闘争民主党）、法案可決に向けていっそうの努力を内相に催促</p> <p><u>5月</u>①タンジュンピナン市内の群集、州分立反対の中心と目されるサレ州知事、タブラニDPOD委員ら4人の人形を街頭で燃やす抗議行動 ②数千人の群集、タンジュンピナンで決起集会開催、州設立を宣言 ③最高裁、大統領と国会は立法権限に基づき、たとえリアウ州知事と同州議会の推薦がなくても分立法を成立させることは可能とする司法判断をフズリンに返答</p> <p><u>7月</u>国会、採決延期</p> <p><u>9月</u>国会本会議、リアウ群島州分立法案を全会一致で可決</p> <p><u>10月</u>法律2002年第25号（リアウ群島州分立法）施行</p>	<p><u>2月</u>①鉱業資源エネルギー相、海軍参謀長、リアウBP3KRとリアウ群島州分立運動激しさを狙う陰謀を断罪</p> <p><u>7月</u>県議会はフズリン県知事提出の2001年度責務報告の審理を拒否し、内務省に同報告を転送するが、他方院内では議会と首長の関係修復を目指す動きが現れ、昨年10月の県知事選挙結果拒否決議を撤回する決議を採択</p> <p><u>8月</u>最高裁、内相（被告）の主張を棄却、1審、2審の原告勝訴判決を支持する判決、フズリン県知事とアンサル副県知事の身分は被告が再審請求する以外は無効</p>
	2003	<p><u>1月</u>内務省高官、手続き上の不備、ナトゥナ県の扱い、その他問題があるため、まだ政令作成に取り組みないと発言</p> <p><u>4月</u>スタルジョ国会副議長は暫定州知事任命について大統領に催促状</p> <p><u>6月</u>アミン・ライスMPR議長はリアウ群島州代表団を迎え、政府の対応を批判</p>	<p><u>1月</u>リアウ群島県議会、ハリ・サバルノ内相の態度決定を要望</p> <p><u>5月</u>①県議会はフズリン県知事提出の2002年度責務報告の審理を拒否し、内相へ転送 ②ハリ・サバルノ内相はジャカルタ行政裁判所へ再審請求</p>

（注） 各事項に共通する場合は点線で囲った。

（出所） 地元日刊紙、週刊誌、BP3KR 要望書、ILGOS 報告書、BPK 検査報告などに基づき筆者

（リアウ群島県知事）の動向に視点を据えて、四つの時期区分に基づき時系列的に明らかにしていく。なお分立法施行数カ月後も含む約4年間に生じた重要な出来事を政権、年月、問題ごとに列挙した表5、リアウ群島州分立手続

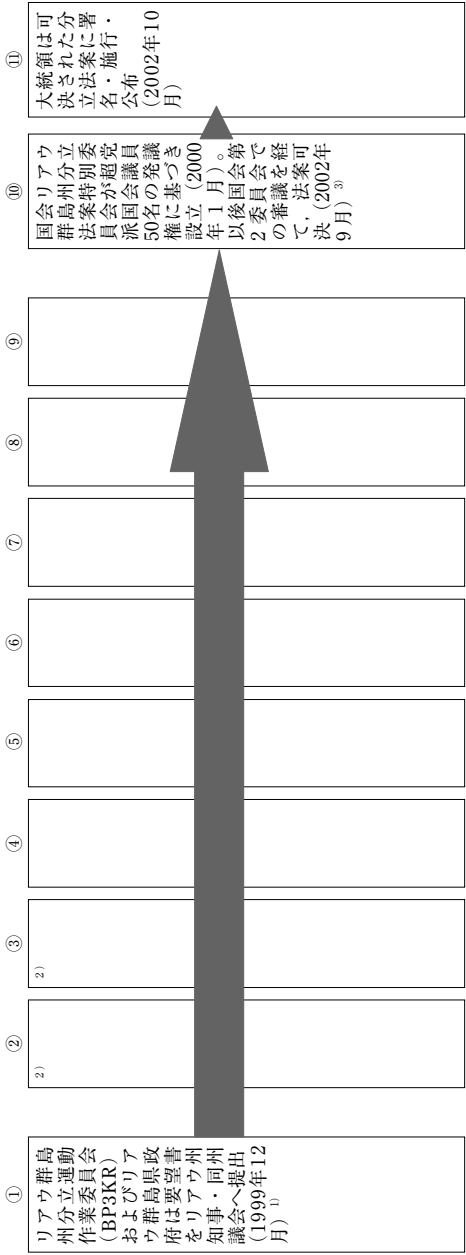
リアウ群島県地方予算不正運用疑惑	中央政府、リアウ州全体、他州における分立状況
	<p><u>7月</u>MPR 特別総会はワヒド大統領解任とメガワティ副大統領昇格を決議・メガワティ政権発足</p> <p><u>8月</u>法律2001年第18号（アチュ特別自治法）施行</p> <p><u>11月</u>法律2001年第21号（パプア特別自治法）施行</p> <p><u>12月</u>①ブルタミナとリアウ州および関係基礎自治体の CPP 油田交渉成立</p> <p>②政令2001年第85号によりバタム島地域での諸税導入実施を2002年6月30日まで延期</p>
州知事が協議し海砂の全面的輸出停止を旨とする3者覚書発表、フズリン県知事はこの措置がサレ州知事による謀と非難	<p>②商工相、海洋水産相、生活環境担当国務相による海砂輸出の向こう3カ月間停止に関する3大臣共同決定書発効</p> <p><u>3月</u>海砂輸出の統制に関する大統領訓令2002年第2号施行</p>
<p><u>5月</u>会計検査院（BPK）、リアウ群島県で6月まで検査</p> <p><u>7月</u> BPK 検査報告書提出</p> <p><u>8月</u>①地元で反汚職デモ</p> <p>②フズリン県知事、疑惑を否定</p> <p>③リアウ地検捜査開始</p> <p><u>9月</u>①リアウ高検捜査</p> <p>②内務・地方自治省、特別監査</p> <p><u>10月</u>大統領、県知事尋問について許可</p> <p><u>12月</u>リアウ高検、フズリン県知事第1回尋問</p>	<p><u>5月</u>①政府はバタム島自由貿易地域（FTZ）化法案を国会に上程、国会第5委員会特別委で政府作成案、地域社会作成案に基づく審議開始、また同じころ地域社会はバタム市とバタム開発庁との業務分担に関する政令案を内相に提出</p> <p>②海砂鉱業の統制の詳細に関する大統領決定2002年第33号施行および同大統領令により海洋水産相が委員長の高砂事業統制監視チーム（TP4L）発足、地元では反発</p> <p><u>7月</u>政令2002年第40号によりバタム島地域での諸税導入実施を2003年3月31日まで延期</p> <p><u>8月</u> CPI 社はブルタミナとリアウ州側で設立された共同管理会社に CPP 油田を移管</p> <p><u>9月</u>国会は発議権に基づき作成したバタム島 FTZ 化法案（国会作成案）の審議を開始することで全会派の合意成立、地域社会では内容が分権化に逆行すると反発</p>
<p><u>1月</u>リアウ高検、フズリン県知事第2回尋問</p> <p><u>5月</u>リアウ高検、フズリンを起訴。下旬、ジャカルタで逮捕（ただし翌月タンジュンピナンで保釈）</p> <p><u>6月</u>タンジュンピナン地裁で公判開始</p>	<p><u>1月</u>2003年大統領指令第1号（パプア特別州分割指令）施行</p> <p><u>3月</u>闘争民主主義国会議員、「FTZ 化法案に賛成しない者は GAM と同様」と発言</p> <p><u>5月</u>サレ州知事、任期満了半年前の退任願提出（リアウ州知事選挙は10月下旬実施）</p>

作成。

きの特異な経緯や関係者・機関の複雑な相関関係を整理した図4、図5-1、図5-2、図5-3、表8などを並行して参照してほしい³⁷⁾。

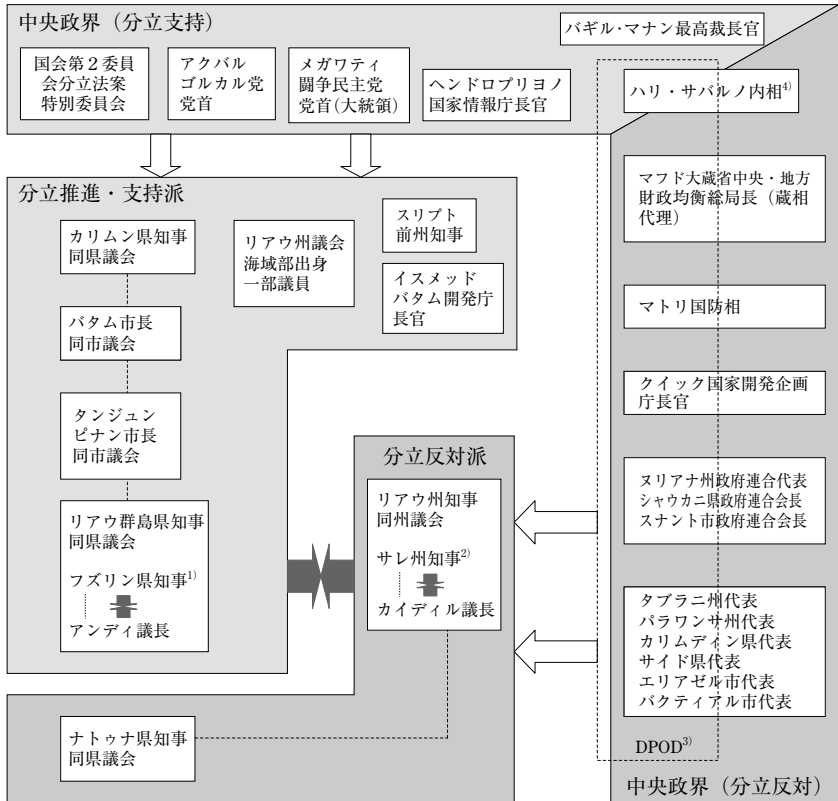
分立運動が公式に開始されたのは1999年5月15日である。この日、リアウ

図 4 リアウ州海城部における州分立プロセス



(注) 1) リアウ州知事および同州議会側は正式受理した事実はないと表明。
2) ②③の手続きに関してリアウ州知事および同州議会側は実施していないと表明。
3) ④～⑨の手続きについては、通常の手順を経ず、国会審議の段階(⑩)に入ってから、同時並行的に処理。
(出所) 関係者へのインタビュー、BP3KR 報告書、ILGOS 報告書、全国紙、現地日刊・週間各紙記事などに基づき筆者作成。

図5-1 リアウ群島州分立問題関係者・機関相関図（全体）



凡例：「-----」 協働関係，「<====」 支持方向，「<X>」 対立関係，「-----」 DPOD

（注） 1） リアウ群島県における県知事と県議会の対立については本文第4節を参照。

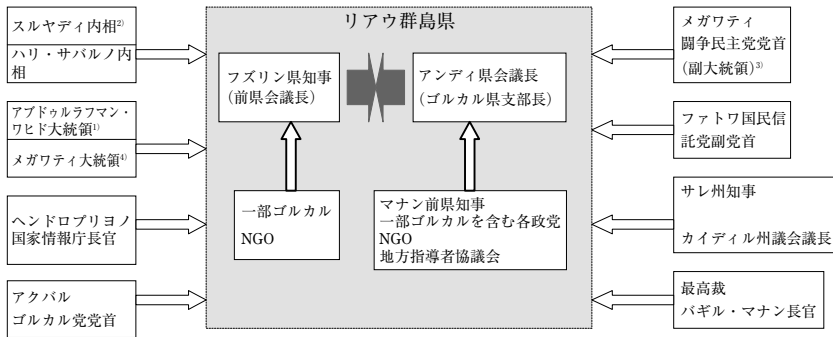
2） リアウ州のサレ州知事とカイディル州議会議員長の対立関係は2003年知事選挙をめぐる対立である。

3） 地方自治協議会（DPOD）の委員は委員長の内相、副委員長の蔵相を含む中央閣僚7名、地方政府代表3名、地方議会選出の独立個人6名の合計15名だが、本図中ではリアウ群島州分立問題についての見解が不明な2委員（国家官房長官、行政改革担当国務相）を除いている。DPODの詳細については本文第1節第2項参照。

4） ハリ・サバルノ内相（DPOD 委員長兼務）については、その言動がきわめて矛盾していると考えられることから、中央政界の分立支持と分立反対の両方にまたがるように記入した。

（出所） 各種資料により筆者作成。

図5-2 リアウ群島州分立問題関係者・機関相関図（県長選挙不正事件）



凡例：「-----」協働関係，「」支持方向，「」対立関係

（注） 1） アブドゥラフマン・ワヒド大統領は1999年10月の就任から2001年7月の退任までの在任中、概ねフズリンを支持。

2） スルヤディ内相（その後内務・地方自治相）はアブドゥラフマン・ワヒド政権退陣までフズリン支持を貫き、メガワティ政権になり後任のハリ内相にその姿勢が引き継がれている。

3） メガワティ闘争民主党党首は1999年10月～2001年7月までアブドゥラフマン・ワヒド政権下で副大統領当時、フズリンの県知事就任に反対の立場をとる。

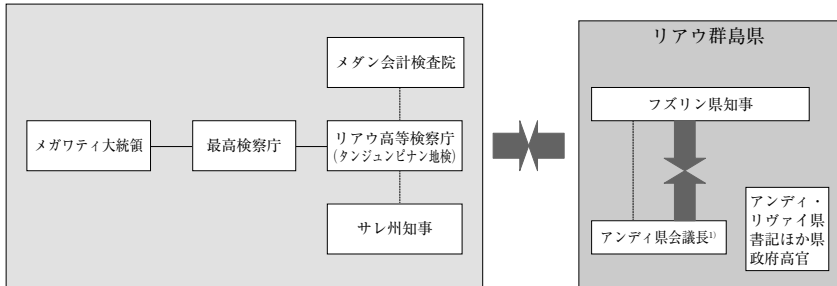
4） メガワティは2001年7月下旬大統領に就任し現在に至るが、その間2002年8月にフズリン県知事らの地位無効につながる最高裁判決が下されようとも、フズリンらを解任するような具体的措置はとらず、むしろフズリン問題から距離を置くようになった。メガワティの行動の背景には、フズリンによるトゥフィック国会議員（メガワティの夫）やヘンドロプリヨノ国家情報庁長官を通じた保身工作があったといわれる。


（出所） 各種資料により筆者作成。

州海域部有力者・著名人500人がリアウ群島県の県都タンジュンピナンに集まり、リアウ群島国民大会議を開催し、海域部の基礎自治体分立、バタム特別行政区の市昇格、新州設立、リアウ群島州分立作業委員会（BP3KR）発足などを全会一致で採択した。BP3KR 委員長にはリアウ群島県議会のフズリン議長（当時、のちの同県知事）が選ばれ、各目的の達成に向けて作業を開始した。同会議には州政府より副州知事が出席し、基礎自治体の分立運動に対する州政府の容認的立場を示した。他方群島部の州分立要求については同様の公式見解は示されなかったものの、心情的に理解可能とするサレ州知事の私的コメントが報じられた。

約5カ月後、リアウ州内基礎自治体分立に関する法律1999年第57号が施行

図5-3 リアウ群島州分立問題関係者・機関相関図（県政府予算不正運用疑惑）



凡例:「.....」協働関係,「」対立関係

(注) 1) フズリン県知事の予算不正運用疑惑については県議会も社会の要求を受け特別委員会を設けており、県知事とアンディ議長以下県議会が対立する印象を与えるが、一方では、県会議員給与の大幅値上げを協力して行うなど協調関係にもある。

(出所) 各種資料により筆者作成。

され、海域部ではリアウ群島県（母体県）からカリムン県、ナトゥナ県の分立、そしてバタムの市昇格が実現し、海域部は3県1市になった。見逃してならないことは法律1999年第57号が新設自治体の議会について、発足1年以内に地方選挙を実施して地方議員を選出すると定めたことである（第22条）。こうした地方選挙は法的根拠がなく、ポスト・スハルト時代突入後の政治的興奮、ハビビ政権が進めた民主化と地方分権化に全国各地で分立運動が起こるなか行われた1999年6月の総選挙における政党の集票活動（公約）、という側面が加わり出現した。これが翌年以降、リアウ州海域部最大の県知事選挙不正疑惑の発端となる。

話を元に戻すと、1999年12月20日、BP3KRはリアウ群島州分立要望書をリアウ州知事および同州議会に対して正式に提出し、推薦を要請した。しかしその後州政府からの反応はなく、業を煮やしたフズリンは州知事を跳び越し国会や内務省に直接アプローチした⁸⁸⁾。その結果、国会では議員有志50名が構成するリアウ群島州分立法案特別委員会が発議権により設けられた。こうして闘争民主学会派に所属するタンジュンピナン出身議員ハンジョヨ・プトロ（Handjojo Putro）を委員長とする特別委が州知事に推薦を督促する文書

を出す、という異例な事態になった。法的手順からの逸脱といった事情については前掲図4、図1を参照されたい。

一方当時陸地部では、第2節で紹介した地元出身知事サレの指導するCPP 油田問題をめぐる中央との対立に地方エリートと地域社会の関心が集中していた。その過程で中央への圧力を試みる KRR II が2000年1月31日開かれたが、席上、リアウ州分離独立提案に集中する議事に対する反発に加え、州分立提案の議題化を拒否された海域部の代表は急遽退場した。前述国会からの督促に対して、サレが応じたのは2月下旬のことで、返答書簡の形で、初めて分立に反対する立場を公にした。

その理由として、手続き上の不備、海域部ムラユ・リアウ人のマイノリティー化に対する危惧、発足間もない海域部基礎自治体の財政・人事面での困難、州内政情の不安定化などが列挙された(表6)。この反対理由について BP3KR 側は分立が海域部住民の総意であり、ムラユ・リアウの問題はないこと、そのうえでバタムの存在、地理的な比較優位、未開発の各種資源を理由に分立は基本的に可能であると反駁し、にもかかわらずリアウ州知事が反対するのは分立を何であれ阻止したいからで、その裏にサレ個人のさまざまな利害があるとメディアに訴えた³⁹⁾。

サレ州知事と BP3KR の関係が悪化するなか、州議会が態度を決めた。5月20日リアウ群島州分立を検討していた州議会特別委員会は分立妥当と結論するが、6月9日の本会議(定数55名中54名出席により開催)で採決の結果、(分立に)反対33票、(同)賛成21票により推薦実施は否決された。州議会における否決に至る事情も複雑である。まず州議会にはカイディル議長を含め会派横断的に10名の海域部に選挙区を置く議員がいた。また闘争民主党は1999年総選挙当時、集票戦術として海域部の州分立を公約していた。そのようなわけで海域部出身議員を中心に特別委が設置され現地調査を経て分立妥当と結論した。それにもかかわらず本会議に持ち込まれ否決されたのは、カイディルによる説得と州知事側の買収が議員個人の投票行動に影響したといわれる⁴⁰⁾。以後リアウ州側の反対は前述の州知事列挙の理由で一貫していく。

表6 リアウ州政府の反対理由

リアウ州知事の公式見解
<p>1. 分立可否について多角的な検討と2004年総選後における検討の再開を希望、理由は以下のとおり</p> <p>(1) 法律1999年第22号及び政令2000年第129号の定める州知事と州議会の同意・推薦が不備</p> <p>(2) 上述同意・推薦の不備は以下の事情による</p> <p>①州知事は関係地方自治体首長および議会から書面による正式な要望書を受理していない</p> <p>②ナトゥナ県知事および同県議会はリアウ群島州分立に同意していない</p> <p>③バタム市長および同市議会の同意はバタム市を新州の州都とするよう条件付き</p> <p>(3) リアウ群島州設立に関する海域部地域社会の合意が未成熟</p> <p>(4) 新州開設には必要な財政、資機材、人的資源が未だ不十分¹⁾</p> <p>(5) 海域部の自主財源総額は820億ルピアにすぎないが、分立した場合リアウ州から従来得ていた各種歳入分与金4990億ルピアを失う</p> <p>(6) リアウ州議会は2000年6月9日にリアウ群島州分立に反対の決議採決</p> <p>(7) 分立によりリアウ州の陸地部と海域部が分裂し、ムラユ・リアウ文化の退行と海域部ムラユ・リアウ人のマージナル化を加速</p> <p>2. リアウ群島州の設立は過度に急ぐ必要はなく、法令を無視してまで強制するとリアウ州と国家に対して禍根を残す</p>
<p>(注) 1) 2000年3月現在、例えばナトゥナ県政府では14の担当部局 (Dinas) が設けられたが、部長がいるのは7部のみで部員不在、同様にカリムン県政府では全部門に部長はいるが、各部とも部員は2名のみといった状態が指摘されている (Kompas, 2000年3月13日)。</p> <p>(出所) 内務省行政大学校資料ほかに基づき筆者作成。</p>

ちょうど同じころ、アブドゥルラフマン・ワヒド政権では、主要政党が地方選挙による政界勢力図の変化をおそれた結果、法律1999年第57号を含む基礎自治体分立に関する合計11本の法律の一部を改正する同数の法律が施行された。法律1999年第57号の改正に関する法律2000年第13号によると変更箇所は前述第22条で、新設自治体の地方選挙を取り止め、議席は任命分を除き1999年総選挙比例区における各党得票数により決めることが新たに定められた。翌2000年7月に施行されたその詳細を定める大統領決定2000年第110号により、リアウ群島県議会では定数45名中、フズリンを含め15名の新設議会移籍が決まった。しかしゴルカル支部長として1999年総選挙で票確保に尽力

し、アクバル・タンジュン（Akbar Tanjung）の信頼を得ていたとされるフズリンは、2000年11月に現職の県知事マナンが任期満了を迎える県知事ポストに固執し、移籍予定の一部議員とともに選挙準備を続けた。当然ゴルカルの一部を含む他政党、地元 NGO、著名人、学生、フズリンと土地補償問題で対立する現職、地方指導者協議会（Muspida）は反発し、サレ州知事やスルヤディ内相に県知事選挙中止を訴えた。その結果、9月にはスルヤディ内相の無線電報が、10月には州知事決定が、リアウ群島県議会に対して下され、それぞれ県知事・副県知事選挙準備の一時凍結と15議員の移籍を命じた。

10月というと、分立運動では、度重なる国会からの招致に応えリアウ州政府が分立に反対する理由を説明し、1999年地方行政法に逆らっても分立を進めようとする国会との間で激論が交わされていた時期である。このような分立運動にとって有利な事態も現れた。ひとつは内務省のコンサルタントの地方政府研究所（ILGOS）がリアウ群島州分立に関する現地調査を実施し、11月に分立を妥当とみなす報告書を提出したこと、もうひとつはリアウ群島と同じころ要望が出され国会最終審議中であった他の3州の分立法案がこの時期相次いで可決、施行されたこと、三つ目は第1節で触れた政令2000年第129号が12月に施行されたことである。

BP3KR 委員長のフズリンとしては、ここで一押ししたいところだが、まず足元の問題を片付けねばならなかった。国会への直接アプローチや KRR II でサレの面子を潰したこともあり、すでに関係のぎくしゃくしていたフズリンは、県知事・副県知事選挙に関する前述の各指示を無視して10月23日選挙を行い、議員投票の結果、自分と副県知事候補者の当選を決めた。この選挙は法令の定める選挙管理官や対立候補の不在、投票に必要な定数が不足するなど問題を抱えていたが、警察の厳戒態勢下で実現した。一方発足1カ月のリアウ群島県議会は、アンディ・アンハル・カリド（Andi Anhar Chalid）新議長のもと、10月の正副県知事選挙結果を拒否し再選挙を求める2000年11月28日付け県議会決議第53号を賛成多数で採択した。

ところが11月28日フズリン県知事候補者およびアンサル・アフマド（Ansar

Ahmad) 副県知事候補者を当選させた同県議会による選挙を合法と見なす内務・地方自治大臣2000年無線電報が入電し、不正な選挙結果が認められてしまった。これに反発する政党 NGO など原告が12月中旬ジャカルタ行政裁判所に内務・地方自治相(被告)による前述電報の撤回を求める訴えを起こした。行政裁判所は4月に原告側主張を全面的に受け入れる判決を下し、以後裁判は被告側控訴による上級審へと向かう。県議会との対立、裁判での敗訴、地元での反県知事デモなどフズリンにとって情勢は芳しくなかったはずである。それでもフズリンは、不正疑惑が法的に確定していないことや疑惑が州分立運動反対派による陰謀と主張し辞めなかった。フズリンの自信の裏には、分立運動を通じ県政を掌握していること以外に⁽⁴¹⁾、大統領ファミリーのビジネスに協力することを通じ非公式に支持を約束されていたことがあるといわれる。

そもそもアブドゥルラフマン・ワヒドの支持は県知事選挙の実現、その後の内務大臣無線電報に明らかだが、2000年12月半ばワヒドはフズリンの正式就任式の執行を拒むサレ州知事とフズリンをジャカルタの私邸に招じ、サレに対し県知事・副県知事の就任を早急に行うよう強要し、州知事解任を可能とする大統領権限を定めた政令2000年第108号第29条を振りかざし、断わるなら強制的退任だと脅した。サレはやむなくフズリン県知事就任式実施を約束し、他方フズリンは代わりに懸案の州分立運動から離脱するとサレに約束した⁽⁴²⁾。こうした政治的談合とは別に、年が明けると中央ではメガワティ副大統領(当時)が党首の闘争民主党やアミン・ライス MPR 議長が党首の国民信託党がフズリン就任を違法として、就任式の実施を延期するようスルヤディ内務・地方自治相に申し入れ、タンジュンピナンやパカンバルでは県議会や地方指導者協議会が支援する抗議デモが続いた。

2. フズリン就任から ILGOS 報告と DPOD 審議まで (2001年1月～2002年4月)

結局サレは2001年1月17日リアウ群島県知事・副県知事就任式を挙げる

が、それまでに1月12日のアジズ（Aziz）副州知事誘拐事件による延期などフズリン嫌悪は明らかであった⁽⁴³⁾。これはアブドゥルラフマン・ワヒド邸での裏取引にもかかわらずフズリングが約束を破り、結果的にサレだけが面子を潰されたからである。フズリンはBP3KR委員長職を辞めるどころか、県知事としての権限を最大限利用しいっそう分立運動を進めた。

こうしてアブドゥルラフマン・ワヒドからメガワティへ政権交代が行われる2001年7月までに、海域部ではナトゥナ県を除く他の地方議会において州分立賛成決議が採択され、サレ州知事が推薦拒否理由としてあげていた関係地方議会の同意の欠如が埋まりつつあった。国会は再びリアウ州知事と州議会に協議を呼びかけ、1月24日、応じたりアウ州知事側により、「心情的には理解できるが分立は時期尚早」とする従来の基本的立場が示された。そのうえで2004年総選挙を控え、国内の政治的緊張が増し分立問題も冷静に話しくなっていると指摘し、協議の一時中断と総選挙後の再開を国会に提案した。サレの考え方は、おおむね分立賛成とみられる海域部地域社会の一部からも支持された。それはこれまでのBP3KRとフズリンの手法が過激で、何事も穏便にことを処理するムラユ・リアウ人の伝統に外れているという反感が高まっていたからである。しかし国会はこうした意見を受け入れず、むしろ内相に対して積極的対応を求めた。

問題が膠着状態に陥るなか、委員の陣容も決まり政令も出されたことでDPODがリアウ群島州分立問題について本格的に取り組みはじめた。2002年2月19日審議が行われ、2000年10月提出のILGOS報告書内容の更新について意見が一致し、内務・地方自治省はILGOSに再調査を指示した。同年3月上旬ILGOSは再度リアウ群島州分立を妥当と見なす報告書を内務省とDPODに提出した。内訳は表7のとおりだが、州として自立するために必要な能力を政令の定める7項目について計算した結果、合計2715点に達し、合格最低ラインの2235点を超えたと報告された。2002年3月中旬ILGOSの報告に満足したハリ内相はサレ州知事にリアウ群島州分立に関する推薦を要請した。

表7 ILGOS 報告書に基づく分立候補州の審査結果および母体州との成績比較

No	成績	最低合格ライン	リアウ群島州 (旧リアウ州海域部)	母体州 (リアウ州)
	審査項目			
1.	経済力	450	550	550
2.	地域潜在性	1,380	1,720	1,480
3.	社会文化	120	130	140
4.	社会政治	60	60	80
5.	人口	60	90	90
6.	面積	90	90	120
7.	その他	75	75	90
合計		2,235	2,715	2,550

(出所) 政令2000年第129号および現地日刊紙記事などにに基づき筆者作成。

海域部で唯一州分立に県知事と議会が反対していたナトゥナ県では、住民が2派に分かれて会議を開き、それぞれ分立賛成、分立反対を決議した。前者はオランダ時代の中心地タレンパでフズリン県知事と BP3KR 後援のもとで開かれ、後者はナトゥナ県議会と同県知事後援により新たな県都ラナイで開かれ、正当性を競い合った。ナトゥナ県知事と県議会の反対理由は、基本的に州分立に賛成だが財政的に困難なので今は反対というものだが、分立支持者からは議員の汚職疑惑捜査に影響されているためと指摘され応酬が続いた⁽⁴⁴⁾。

さて ILGOS 報告書の再提出を受け DPOD は3月21日審議したところ、各委員より分立反対ないし消極的な意見が表明されるとともに、国会びいきの言動が目立つ委員長(ハリ・サバルノ内相)の中立性が批判され、DPOD の結論がまとまらないことから審議の継続および同相の国会本会議(3月25日)欠席が決まった。最大の反対理由は、やはりリアウ州知事および同州議会推薦の不備、ナトゥナ県議会の拒否など政令の定める必要手続きへの違反であったが、分立運動指導者フズリンにまつわる疑惑の多さも指摘された⁽⁴⁵⁾。

2002年3月25日国会本会議は法案の採決を延期し、状況は一見分立支持派にとって不利になりつつあった。しかし4月8日には闘争民主党副党首スタルジョ・スルヨグリットノ(Sutardjo Surjoguritno) 国会副議長が書簡を通じ

てハリ内相に法案採決に向けて政府側の努力を促していた。さらに同じころフズリンはバギル・マナン（Bagir Manan）最高裁判所長官に対して、国会発議権によるリアウ群島州分立法案可決の可能性を問う質問状を送り、1999年地方行政法の定める州分立に必要とされる母体州知事と同州議会の推薦抜きでも分立可能か否かの判断を求めた。

3. 最高裁司法判断から分立法施行まで（2002年5月～2002年10月）

5月中旬、最高裁はフズリンの質問状に対して、リアウ群島州分立はたとえリアウ州知事と同州議会の推薦を欠いても、大統領と国会がその立法権限に基づいて行うことは合法とする司法判断（拘束力なし）を回答した⁽⁴⁶⁾。それより少し前から中旬にかけて地元では、フズリンが県政府職員を動員したり、NGOを通じたりして準備したさまざまな抗議行動に、刺激された一般群集が加わり、運動が盛り上がった。まずタンジュンピナンでのリアウ群島州分立運動決起集会の開催と州設立宣言（1日）、同じく国会採決の遅れに苛立つ群集数千人による反リアウ群島分立運動大立者サレ、カイディル、タブラニらを模した人形の街頭での焼却（2日）、イスメッド・アブドゥラ（Ismed Abdullah）BOB長官も参加するバタムでの州設立支持者署名運動（2日）、約2万人参加と報じられる州旗掲揚（15日）などが展開した。その間に分立運動幹部の自宅が夜銃撃される事件が発生する（4日）など事態は緊迫したが、最高裁の司法判断が下されて雰囲気に変化が生じた。すでに5月4日国会で賛意を表明していたハリ内相は5月下旬サレ州知事に対し早急にリアウ州議会推薦を伴う州分立を提案するよう督促した。しかし母体州側は相変わらず大臣の要請に応じず、国会では同州抜きで採決するムードが濃くなった。

7月15日上京した海域部地元民が傍聴席を埋めるなか、国会リアウ群島州分立法案特別委員会は9会派の署名により7月19日の本会議における法案採決を決定した。ハリ内相は、リアウ群島州分立に賛意を表明しながらも、

「母体州からの推薦は必要だ」と述べ、分立法案採決の延期が望ましいとする政府見解を表明した。大臣の慎重な姿勢に対して上京中の地元民は同省へ抗議デモを行うが、国会は7月19日の本会議を8月まで延期すると決め、法案可決を期待する傍聴の地元民を落胆させた。

分立法案の行方に不安を抱いた地元有力者や県議会の一部では、中央の動きに対して結束力を高めるため県議会とフズリン県知事の対立を収束させようという動きが現れた。2002年7月31日、県議会指導部の一部が突如開いた本会議場で前述地方議会決議第53号の取り消しについて採決を行った。県会議長は抵抗したが、賛成23、反対12、棄権3で取り消し案は認められ、とりあえず県議会とフズリン県知事との融和が実現した。

前述のとおりリアウ群島県知事選挙不正疑惑は、分立運動のため県議会が矛を収めたことにより、司法プロセスを別として収まった。ところがほぼ同じころ、全国紙や地元紙でリアウ群島県地方予算の不正運用・汚職疑惑という記事が大きく報じられるようになった⁽⁴⁷⁾。発端はメダン会計検査院（BPK）に寄せられたNGOからの地方財政疑惑追及を求める投書であった。BPKは2002年5月14日から6月7日までリアウ群島県政府2001年度（1～12月）、2002年度（1～3月）の地方予算執行状況について、歳入、経常支出、開発支出の3項目を検査した。検査の結果、総額872億ルピア（21件）の不正運用が発見されたとし、BPKは2002年7月3日改善提案付き報告書を関係各方面に提出した⁽⁴⁸⁾。

BPK報告書の中身が県内で漏れて地元メディアが報じはじめると、地域社会内部から解明を求める動きが表れた。以前より州内ではフズリン県知事が分立運動に地方予算を流用しているという噂が流れており、これを契機に学生、NGOの街頭デモが頻発、地方議会による疑惑徹底究明、BPK報告書内容の公表など、県議会の監督権限の履行を迫った。前述のとおり、県議会指導部は、そもそも不正県知事選挙の一件以来、フズリンとの関係は対立的であった。2002年7月の本会議採決により、フズリンの存在を認めると決まった後も法廷闘争を続けていたし、同じころフズリン県知事より提出された

2001年度施政責任報告の審理も拒んでいた。この疑惑を材料に県議会が再びフズリン追及を強めるかと思われたが、そうならず地域社会の一部を落胆させた。背景には BPK 報告内で県議会議員給与の大幅増しが指摘されており、慎重にならざるをえない事情があった。

8月16日、フズリン県知事はサレ州知事に対する疑惑について書簡により釈明し、地方予算の執行において問題があったことは認めつつも、指摘された箇所のほとんどは事務処理上の怠慢やミスに起因すること、不正運用総額872億ルピアのうち543億2000万ルピアが徴収未了や未納などの状態であること、以上の理由から汚職はありえないと疑惑を一蹴した⁽⁴⁹⁾。ところで開発会計検査院（BPKP）が公表した国家予算における不正使用の割合をみると、2000年度4.94%、2001年度4.18%、2002年度17.71%に及び、中央、地方各政府の官僚、政治家を巻き込む汚職が依然蔓延している状況がわかる⁽⁵⁰⁾。それに比べ BPK メダン支所指摘の不正運用総額は、検査が兩年度を完全にカバーしたものではなく、検査も実績の半分に満たないことを反映し、予算全体からみれば1割に及ばない。嫌疑の中心フズリンが「これが汚職なら全国の自治体すべて汚職だらけだ」とうそぶくのは厚かましいかぎりだが、なぜこの時期この種の問題が表れスキャンダル化したのであろうか。

答えのひとつが地元出身のサイド・ガリブ・フセイン（Said Galib Husin）MPR 議員の発言である。地元の政情を憂慮するサイドは、「リアウ群島県における県知事選挙以降の地方エリート間の対立および政治的混乱の長期化とそれへの中央政府の対応の拙さが対立と混乱に拍車をかけている」と述べた。つまり選挙不正に関する最高裁判決は容易に出ず、フズリンに退任を命令できるはずの内相は態度を決めない。一方、地元では県議会がフズリンに対して実質的に手も足も出ないという状況に強い不満を抱く側が、少なくともフズリンの政治的失脚を狙い放った一撃であると示唆しているのである。フズリンやアンサル自身は「汚職疑惑は県知事・副県知事の現体制を陥れ、州分立運動の阻止を狙う政治的陰謀だ」とかなり思い切った発言をしており、BPK による検査自体が政治的に利用されているという感覚であった。

果たしてそれが分立運動の阻止まで企図するか否かは不明だが、フズリンを一時期支持したアブドゥラフマン・ワヒド大統領はこの時期すでに失脚していたわけで、陸軍諜報畑出身のサレ州知事ならアジズ副州知事誘拐事件でその関与が噂されるように、今回もたくらんだ可能性は大きい。真相はともかく、8月下旬には問題が州都で取り扱われるようになった。それはリアウ群島県のNGOが県議会の煮え切らない態度に見切りをつけ、タンジュンピナン地方検察庁にBPK報告書コピーを持参し捜査を要請したからである。以後9月中旬まで地検、内務省監査総局、そしてリアウ高等検察庁（リアウ高検）情報部によるフズリンを除く関係者に対する取り調べや内部調査が行われ、疑惑が拡大していく。

このようななか、県知事選挙不正疑惑について最終的な司法判断が下された。最高裁判所はフズリン、アンサル両候補者を当選させた2000年10月23日のリアウ群島県議会による県知事・副県知事選挙を合法と見なす内務・地方自治大臣2000年無線電報の取り消しを命じる第1審（2001年4月）および第2審判決（2001年8月）を支持し、被告（内相）の上訴を棄却し、以後被告による再審請求がない場合、県知事と副県知事の身分は法的に失効する内容の判決を下した。被告のハリ内相は最高裁判決について、再審請求するか否か態度を保留し、結果的にフズリンの体制が続くことになった。

ところでこの間国会での分立法案の行方はどうなっていたのか。9月中にリアウ州政府を除く内相および国会特別委の院外での協議が行われ、本会議で採決する方針が9月22日までに固まった。9月23日国会本会議場でリアウ群島州分立法案が全会派一致で可決され、タンジュンピナンは勝利ムードに包まれた。逆にパカンバルでは州知事や州議会の責任が地域社会において指弾され、対中央ロビーの弱さや戦略が批判を浴びた。

このように9月末は、本来BP3KR委員長として初代リアウ群島州知事の呼び声もあるフズリンにとって最良の時期であったはずだが、フズリンには別の矢が飛んできた。法案可決から約2週間後の10月9日、新任大統領メガワティは最高検察庁を通じリアウ高検より要請されていたリアウ群島州政府

地方予算汚職事件に関連し、フズリン県知事に対する取り調べを許可する旨検事総長に回答し、同日中に検事総長よりリアウ高検にフズリン県知事尋問を認めることが通知された。フズリンの尋問は認められたが、何回か延期を繰り返し2003年1月になるまで実現しなかった。10月25日メガワティ大統領の署名を経て、遂に2002年リアウ群島州分立法が施行された。

4. 分立法施行後の状況と分立問題の構造（2002年11月～）

2002年リアウ群島州分立法施行により、リアウ州海域部がリアウ群島州として分立する法的道筋が付いた。しかし内務省の政令作成が滞り、暫定州知事任命など具体的な分立手続きに至っていない。2003年1月内務省に陳情に来たリアウ群島県議会代表团に対して、同省幹部は、懸案事項の処理なくして政令作成に着手できない旨回答し、努力を促した。解決すべき問題としては、リアウ州知事および同州議会からの推薦獲得とナトゥナ県の取り扱いを中心に、ブルハラ（Berhala）島領有など表面化しはじめている近隣州との境界問題がある⁵¹⁾。

そしてこれらの問題を解決するためには、リアウ州と新州の協力が必要なことはいうまでもない。つまりこれらの問題を棚上げしておいて内務省と国会はどうなるか分かっているながら手続きを進めたことになり、長時間を費やしたこれまでは無意味としか言いようがない。そのうえ「法令手続きに違反してまで国会が分立させたリアウ群島州を財政的に支援する責任は母体州になく、中央政府が初期の援助をカバーすべきだ」（カイディル議長）といった発言が、2002年リアウ群島州分立法施行約1カ月後に飛び出すなど、母体州と新州との関係は短期間に修復できないほど悪くなってしまった。現実にはリアウ州が同法第15条の定める母体州の財政支援措置置条項に背く挙に出るか否か現時点では不明だが、少なくとも消極的に対応しただけでも新州にとってダメージである。

以上のとおり、リアウ群島州分立運動の経緯をみてきた。ここから分かる

ことは大別すると二つある。ひとつは州分立をめぐる問題は基本的に地域社会および地方エリート内部の問題（対立）であること、もうひとつは、それにもかかわらず中央エリートが介入することで問題（対立）が、いっそう長期化・複雑化してしまったことである。そこでこの2点を中心にもう少し詳しくみてみよう。

まず第1点であるが、そもそも州分立要求については第3節であげた分立運動の発生を促す第1、第2の要因を背景に海域部地域社会内には地方エリートから末端住民に至るまでゆるやかながら合意があった。それに改革期以降もたらされた経済的旨みを中心とする地方エリートの利害（第3の要因）が加わる。たとえば海砂事業は県・市のPADとしても、エリート個人への裏収入といった面からも確保することが重要で、中央行政代行機能や基礎自治体間事務権限を振りかざし介入する州知事存在は疎ましかった。また陸地部に比べ圧倒的に水産資源の豊かな海域部にとって地方の取り分が生産・非生産自治体の区別なく均等に州内で分配されてしまう漁業資源収益について不満が大きかった（Satria, Arif and Abubakar Umbari et al. eds. [2002: 82-84]）。

逆に州知事はじめ陸地部の地方エリートからすれば、公式な反対理由（表6）と並行して第1に地元出身首長の選出やCPP問題に示されるリアウの結束を維持したいという政治的利害、第2にスハルト時代領域内にありながら特別行政区として関与を閉ざされてきたドル箱的存在のバタムについて介入する余地が生じたこと、ならびに石油ガス製品輸出の約30%を積み出すバタム島バトゥ・アンパル（Batu Ampar）港を失いたくないことなど海域部の同州離脱に同意したがない経済的な利害があった。これらに2003年実施予定の次期州知事選挙への野心や非合法収入をもたらし許認可権限を失うことへの危惧など、各個人のさまざまな利害が重なる点は海域部地方エリートと変わらない。

このように地域社会内部の対立は相当厳しかったが、解消への糸口が皆無であったわけではない。というのは海域部の要求について陸地部を含むリアウ州全体には最終的に回避不可能な政治的問題として、近い将来は認せざる

をえないという地方エリートの共通認識があったからである⁶²⁾。つまり長期的視野に立ち、法令に沿い、同じムラユ・リアウ人としての伝統的価値観に則り、州内での話し合いを進めていけば、時間を要しても、リアウ群島州分立は、関係者間の対立の先鋭化を回避し穏便に実現されるはずの問題であった。

ところがそのとおりに運ばなかったのは、主に中央エリートによる強力な介入とその複雑な動きが、対立の深化・長期化、混迷化を引き起こしたからである。そもそも中央政府は、地域社会内の対立にはできるだけ公平かつ中立な立場から調整することが期待される。しかしリアウ群島州分立運動においては、国会が法令違反と非難されても分立を求める BP3KR を一方的に支持し、母体州側の猛烈な反発を招き、対立を長期化させた。

さらに中央エリートを中心に問題への姿勢が一貫性を欠いていたため、特定組織が矛盾する内容の判断を示したり、同一組織でありながら中央と地方との間で姿勢が異なる「ねじれ現象」が生じた（表8）。たとえば最高裁は一方で、国会主導の分立手続きを容認する判断を示し BP3KR の要請に積極的に応じながら、他方で BP3KR 委員長フズリンの県知事選挙不正疑惑については不正の存在を認めることにつながる判決を下した。またメガワティや党幹部が中央・地方の要職を兼ねる闘争民主党はじめ主要政党の意思統一の

表8 リアウ群島州分立運動その他の問題における闘争民主党の内部意思不統一例

問題・機関 ¹⁾	党中央執行部および同党国会内会派	党州支部および同党州議会内会派	党県・市支部および同党県・市議会内会派
リアウ群島州分立運動	○	●	○
リアウ群島県知事選挙不正疑惑解明追求	○→●	○	○→●→○
リアウ群島県政府予算不正運用疑惑解明追求	○	○	●

凡例：「○」支持、「●」反対ないし消極的姿勢

(注) 1) 各問題における図5-1、図5-2、図5-3などを参照。

(出所) 各種資料に基づき筆者作成。

不徹底や内部矛盾も指摘される。闘争民主党はリアウ群島州分立要求については、中央と県・市が支持したにもかかわらず、州ではゴルカルと並ぶ主要勢力でありながら議員間に意見対立が生じ、最終的に分立不同意の本会議採決を許した。他方、分立運動指導者フズリンの県知事選挙不正問題をみると、県レベルの猛烈なフズリン拒否を受け、中央と州がこれを支持していたにもかかわらず、分立運動の展開に伴い世論に圧された県では議会によるフズリンとの関係改善を決める採決を許し、結果的に一時期中央の方針からずれてしまう。ところがその党中央自体、メガワティ党首が大統領に昇格すると、副大統領のときはフズリン就任に強く反対していたにもかかわらず、最高裁判決が出てフズリンを更迭せず、問題から距離を置くようになる。さらにリアウ群島県政府不正運用疑惑においては、県の動きが緩慢で、議会での疑惑追及が弱かったことから、中央や州に主導権が移り、メガワティも大統領として最高検のフズリン尋問要請を許可し、フズリン県知事の取り調べに発展していった。原因は政党の内部指導力低下と中央エリートを個別に標的とする大々的な買収行為が影響したと考えられる。

しかし買収は個人レベルの話であって、より大きな利害に向けてリアウ群島州分立運動に介入したのではなかろうか。そのことはバタム島 FTZ 化問題や海砂問題の政策決定のタイミングを分立運動の経緯に当てはめると理解できる。たとえば分立支持という政治的判断のみが先行していた国会にとって、2002年3月のILGOS 報告書提出と同年5月の最高裁司法判断はきわめて重要であった。なぜならリアウ州海域部分立の合理的、客観的、法的正当性をとりあえず、この二つが整えてくれたからである。

以後9月下旬の法案採決に至るが、海砂事業をみると2002年2月以降次々と当初はリアウ州政府、その後は中央政府主導の事業規制措置が発効されている⁶³⁾。他方、バタム島 FTZ 化法案問題では、地域社会作成案が上程後、音沙汰のないまま数カ月経た9月4日、突如国会が自ら作成した案に基づき法案審議を行うと決定するに至った。前述のとおり、国会の強引な手法に対してバタム市議会は強く反発したが、それに対して第5委員会のイスマゲン・

ノトサプトロ（Ismangoen Notosapoetro）闘争民主党議員が「国益のための法律に逆らう者は独立アチェ運動（GAM）と同じ」とか、「FTZ 化法案は特別法であるがゆえに一般法に属す地方分権化に優先する」と発言し地元の反発をけん制した⁵⁴。加えてバタムではこの問題と並行して、市政府と BOB との権限分担と BOB から市政府に対する事務の委譲を定める政令の作成が急がれており、FTZ 化法案同様、地域社会作成の政令案が同時期内相に提出されていた。しかし中央政府は最も身近な形で地方分権化を実現することにつながるこの政令の作成に FTZ 化法案ほど熱心ではなかった。

ここでひとつ重要な点を指摘しておきたい。それは、中央政府も国会も、実はリアウ群島州分立法案採決の見通しをすでに読んでおり、母体州についてはそれ抜きを、海域部については新州設立後の経済的利害実現に向けた地均しを、それぞれ視野に入れながら行動していたのではないかと推測されることである。当然地方の側もある程度状況を理解していたであろう。それゆえにバカンバルではすでに州政府高官や州議会議員の間には諦めに似た雰囲気が漂っていた。他方タンジュンピナンでは、地方予算を不正流用して資金を捻出することで、ジャカルタへ大量のデモ隊を繰り出し、国会本会議採決を目前にした最後の働きかけなどが続いていたようである。その結果、すでに述べたとおり、2002年リアウ群島州分立法が施行されたとはいえさまざまな問題を抱え、政令作成が捗らず、暫定州知事も任命されず、実質的な州政発足に至らない。ましてや2004年行われる総選挙においては独立した1州と見なされず、従来どおり母体州のリアウに組み込まれて選挙を行うことが決まっている。つまりリアウ群島州分立運動をみるかぎりにおいて、運動は本来の意義を失い、中央・地方の各エリートの政治的・経済的利害をめぐる闘争の場と化したのであった。

結 び

すでに論じてきたとおり、ポスト・スハルト時代の地方政治において自治体の分立運動は表面的には民主化を体現する政治現象といって過言ではない。しかしリアウ州海域部のように経済的権益が豊かな地域では、中央・地方の各エリートの関心はいかに権益を獲得するか、どれだけ利益の分配にあずかるかといった点に集中し、分立運動はこうした目的に到達するための手段として利用されてしまう傾向が強い。とくに改革期における地方分権化が進行しスハルト時代には関与できなかった権益が地域社会に下りてきたことや、中央において国会を中心にエリートの交替が生じたことなども、そのような状況を強めている。

もしそうなると分立は本来の意義を失い、その過程でさまざまな混乱を地域社会にもたらすことになるといわざるをえない。ここでいう混乱とは正に対立（紛争）のことを指す。対立は元来、分立の是非を問う支持派と反対派との間で交わされる合理的・客観的議論の応酬であるべきだが、個人・組織のさまざまな利害が絡むと、分立に同意しない母体州（リアウ州陸地部）と海域部の対立や、海域部内で分立反対を唱えるナトゥナ県とそれ以外の自治体との対立などから理解できるように長期化・複雑化する。

それでも対立が地域社会内で進行しているかぎり解消への途は未だ残されているが、いったん中央エリートの積極的介入を招くようになると、中央エリート側の問題をも反映し混乱は泥沼化の様相を呈する。分権化の時代、そもそも中央政府は誰からも信頼される最終調整者の役割を担うべきであるが、実際の行動はそうした信頼を裏切るものであった。背景にはバタム島 FTZ 化問題や海砂事業から見えてくる分立運動を利用した母体州地方エリートの利益分配における排除、権益のある新設州地方エリートとの関係構築などがある。

それでは中央エリートの利害が著しく先行する形で実現した分立はいかな

るものか。リアウ群島州の事例は、法律上新州の資格を得たが、具体化するための政令手続きに入れない中途半端な状態が続いている。これはナトゥナ県の取り扱いなど従来棚上げしたり、伏せたままにしてきた問題への対応を求められているからである。2004年には総選挙が予定され、最悪の場合この状態がしばらく続く可能性さえある。であるならば改革期に移行し、民主化と地方分権化がもたらした分立は、すべて民主化の成果と呼ぶには無理があるようだ。もちろん外島の天然資源富裕州に多くみられる地方自治体の分立が、どれもリアウ群島州の事例と同じように展開するわけではない。ただしそこに何らかの権益が見いだせるのであれば、中央エリートが分立運動に介入し、それに一部地方エリートがぶらさがり、混乱を大きくする危険が常に潜在する。そしてスハルト時代と異なり、制度改革により中央エリート内部の新旧交替が頻繁な改革期においては、後から新たに喰い込もうとするエリート間の対立は熾烈なものとなる⁶⁵⁾。

そこで最後に、この種の対立を和らげ分立をめぐる混乱を抑制するためには、どうすればよいか考えてみたい。中央・地方のエリートによる権益追求がなくなるといふ前提において考えるなら、最も重要な点は、分立そのものの正統性を確認すること、分立可否を判断する手続きの客観性、合理性、透明性を高めること、これらを通じて中央・地方のエリートが権益擁護や拡大のため過度に介入するリスクをできる限り小さくする、とりわけ中央エリートが介入する機会を抑制すること、エスノセントリズム的要素が分立運動を過度に染めないことなどである。すなわち、第1節において列挙した具体的取り組みが強く求められる。とくに、政令の改正による直接投票方式を通じた住民意思の把握や情報の公開が急務であろう。

〔注〕 _____

- (1) そのような見方を正当化する論拠として1990年代アメリカでオズボーンらが提唱した「効率的で効果的な政府は住民の要望に応える」とする「行政革命」(Reinventing Government) 的見解が内務省コンサルタントなどで用いられる傾向がある。詳細は Osborne & Peter [1997]などを参照。ただし先進国

と開発途上国の抱える状況はそれぞれ異なるので、そのままインドネシアに当てはめて妥当なのかは疑問が残る。

- (2) たとえば新設された分立12市に対する2002年度一般配分金（DAU）合計支給額だけでも8043億3000万ルピアである。2002年6月現在中央政府に寄せられた県・市の分立要望は、約71件、仮に1県・市に対するDAU額が700億ルピアだと試算すると、ほぼ5兆ルピアに達し、2002年度DAU支給総額66兆ルピアの0.75%、同国家予算289兆ルピアの1.7%に及ぶ。詳細はTabrani [2002b]を参照。
- (3) エスノセントリズムは自民族中心主義と訳されるが、民族集団にかぎらず自集団の生活様式、思考法、行動様式などを絶対視し、他集団のそれを劣ったものと価値判断しようとする態度や見方を指す（David & Julia [1991: 203-204]）。分立をエスノセントリズムの観点から考察した数少ない論文として内務省行政大学校ジョヘルマンシャ教官の論文（Djohermansyah [2002: 53-71]）がある。他方、分立を中央政府による地方統制の一手法と警戒する見方は、改革期になり、アチエ、リアウ、パプアなど資源富裕地域で表れたインドネシア共和国からの分離独立運動や天然資源収益の地元還元を求め激化する動きを牽制し、中央管理を容易にするためのものと考えられる。第4節で詳述するリアウ州海域部の州分立運動においては、反対派の同州陸地部出身地方エリートの間にかような認識が強い（*Merdeka*, 2000年2月26日, *Media Indonesia*, 2002年7月11日）。
- (4) カリムン出身のフズリンは政治家になる前は宗教学校で教員をしており、青年団体（KNPI）の組織活動を経てゴルカル入りした。その後県支部長に、1999年総選挙で当選し県会議長を務め、2001年1月以降県知事職にある。議長時代、前県知事アブドゥル・マナン（Abdul Manan）大佐の用地収容汚職に関する疑惑を追及し対立したこともある。ここ数年の混乱を反映してか、地元での評価は知識人に限ると極めて低い。たとえば県内日刊紙『ビンタン・ポスト』がオンライン上で行っているアンケート（回答297人）によると、最近約2年間のフズリン県知事体制について、「とても良い」10%、「良い」10%、「普通」13%、「悪い」9%、「とても悪い」55%となっている（*Bintang Pos*, 2003年3月25日）。
- (5) スハルト、ハビビ、ワヒドの各政権下、内務省、地方自治担当国務大臣府などで要職に就いたカウサル氏へのインタビュー、ジャカルタ、2002年9月7日。同氏はリャアス・ラシド元地方自治担当国務相の部下でリャアス辞任後、国家防衛研修所（LEMHANAS）に異動し現在長官補佐。
- (6) ヨーロッパ人渡来前よりスズ鉱山資源で有名なバンカ・ブリトゥン群島は、18世紀に一時期英領となった後ロンドン条約を経てオランダに移管され、バンカ・ブリトゥン理事官州となった。独立後スマトラ島陸地部のパレンバ

ンを州都とする南スマトラ州に編入された。基礎自治体への格下げ措置と行政サービスへの不満からこの地域では1950年代半ばより州分立運動が起きたが、スズ資源の利害から母体の南スマトラ州政府により分立が阻まれていた。スカルノからスハルトへの政権移行後の1970年分立運動は盛り上がり、母体州の同意を獲得、同年8月ゴトン・ロヨン国会において発議権による法案の作成まで進んだ。ところが1971年スハルト政権下初の総選挙に伴い国会解散となり幻の分立法案と化した。しかし関係者の話では1971年の失敗の裏には、現状維持と新州設立に難色を示すアリ・ムルトポ大統領補佐官による圧力があったという（バンカ・プリトゥン群島州政府ロブアン・ザイスディン〈Robuan Zainuddin〉州書記へのインタビュー、バンカルピナン、2002年9月9日）。

- (7) 委員の構成は委員長兼務の内相、経済・財政・産業担当調整相兼国家開発企画庁（BAPPENAS）長官、国民福祉担当調整相、行政改革担当国務相、国防治安相兼国軍司令官、蔵相、国家官房長官の計7名。
- (8) 委員の内訳は、中央政府閣僚が委員長兼務の内務相、副委員長兼務の蔵相、国防相、行政改革担当国務相、国家官房長官、国家開発企画庁長官の6名、地方政府代表が州政府連合代表（西ジャワ州知事）、県政府連合代表（クタイ県知事）、市政府連合代表（スラバヤ市長）の3名、独立個人の地方代表が州議会連合、県議会連合、市議会連合などから選任される各2名の計6名。
- (9) タンジュンピナンの華人系政党関係者ロニー・マレタ（Ronny Mareta）氏へのインタビュー、2002年9月6日。
- (10) カウサル氏、ジャカルタ、2002年9月7日、タブラニ、パカンバル、2002年8月29日などへの各インタビュー。
- (11) タブラニ教授へのインタビュー、パカンバル、2002年8月29日。
- (12) 同様に分立要求発生の重要な一因である自治体内における地域間格差や対立という問題については、審査上明確な位置づけはなく、実際どのように検討しているのか分からない。反対に審査基準7項目中、経済力や地域潜在性など容易に数値化できる項目などには、なぜか過度の配点をしており（本章事例リアウ群島州の審査結果を示す表7を参照）、これが審査に合格するための数値ねつ造と関係者に対する裏面工作を蔓延させ、政令2000年第129号による分立審査には欠陥が多いという批判がある。詳細は Djohermansyah [2003: 113-123] を参照。
- (13) ルスキン（Ruskin）リアウ州開発調査庁長官の非公式説明によれば、2000年の州人口を473万人として、ムラユ・リアウ194万人（41%）、両親のうち1人がムラユ・リアウのムラユ・チャンプル人99万人（21%）、ジャワ人76万人（16%）、ミナンカバウ人33万人（7%）、バタック人不明、華人14万人（3%）が暮らす（同長官へのインタビュー、パカンバル、2001年9月19日）。

- (14) スハルト時代の人事を通じた中央コントロールと地域社会の反応については、深尾 [1999]、同様にリアウ州を中心とした事例については深尾 [1997] を参照。なおカンバル県長選挙の混乱とは、スリプト州知事がリアウ群島県書記のベン・サブリ (Ben Sabri) を地元の反対を押し切って擁立し、県知事に当選させる過程で生じた混乱を指す。
- (15) 同工業団地はシンガポール政府系列2企業と、アントニー・サリム (Anthony Salim, インドネシア最大の華人系財閥サリム・グループ総帥リム・スイウリオン子息)、ビマンタラ財閥のバンバン・トリハトモジョ (Bambang Trihatmodjo, スハルト大統領次男)、スヤティム・ハビビ (Suyatim Habibie, ハビビ国務相・BOB 長官実弟) などの事業家出資のうえに設けられ、スハルト政権の輸出指向型工業化に関する政策姿勢とシンガポール政府の保証による安心感を内外に印象づけた。詳細は間亭谷 [2000: 237-256] を参照。
- (16) それ以外にバタム周辺諸島における大統領ファミリーや政府要人の関係企業によるシンガポール輸出向け養豚、養鶏、花卉栽培、観光の各事業がある。
- (17) ちなみに1970年代半ば527平方キロメートルのシンガポールは、本島と周囲の小島を中心に埋立てを行ってきた結果、627平方キロメートルにまで国土が拡張したと報じられる。
- (18) サレ州知事によると2002年度リアウ州政府地方予算は1兆7000億ルピアだが、それに比べ海砂からの収入は毎年150億ルピアにすぎない (*Forum*, 2002年8月25日)。
- (19) 他にも石油産出県ブンカリスの歳入総額をみると、1999年の1968億ルピアが2002年には1兆4336億ルピアに急増し、同様に石油は皆無だが州内自治体として分与の恩恵を被るバカンバル市でも777億ルピアが3640億ルピアに増大している。
- (20) 2002年現在海域部3県2市全体の歳入は1兆7442億ルピアで、自己財源収入 (PAD) が2013億ルピア (11%) に対して、税外歳入分与が6660億ルピア (38%) にのぼる。地方財政については本書第2章も参照のこと。
- (21) 一例をあげる。2000年1月15日北ビンタン郡9カ村の農民1000人が、地元政界有力者や学生などの支援を背景にビンタン島北部の開発地区で操業する華人系財閥サリム・グループ企業の発電施設と道路を占拠し、1991年の用地補償費の値上げ、サリム幹部との直接交渉、アブドゥルラフマン・ワヒド大統領との会見などを要求する騒動が起きた。国際級ホテルやゴルフコースが眼を引く同地区の開発に必要な用地は2万3000ヘクタールで、2000年時点で3110ヘクタールの買収が完了したという。企業側によると土地その他補償費用の総額は9330万シンガポール・ドル (1212億ルピア) だったが、支払い自体は州知事の監督を受けた県の収用委員会が担当した。農民側は土地のみの補償として当時支払われた1平方メートル当たり100ルピアは、土地の実勢価

格や開発用地として将来性からすれば極端に安すぎたと考え、1平方メートル当たり4000ルピアへの値上げと補償費用の再支給を要求した。この騒動はその後アブドゥルラフマン・ワヒド大統領への直訴へと発展するが、県知事と県会議長の対立に利用され未解決状態である。

- (22) バタムの市昇格を定めた法律1999年第53号第21条は、バタム市は行政と開発を行ううえでBOBを関与させること、BOBの地位を見直すこと、バタム市とBOBの業務分担について政令を作成し市制開始後1年以内に施行することなどを定めており、これに伴い2001年5月までに市で作成した政令案が内相に提出されたが反応がなく膠着状態にある（バタム市議会事務局長代理へのインタビュー、バタム、2002年9月6日）。
- (23) CPP 油田は日産5万～7万バレル、年間収益は7000万～1億ドルに達する。ちょうどCPI社管理油田（15%）の契約が2001年8月に満了予定（その後1年間契約期間延長）であったため、今後約50年間生産可能と見込まれる同油田の取り扱いをめぐる石油収益の地方還元を求める運動が高まった。詳細は深尾〔2003〕を参照。なお資源をめぐる適正利益配分における中央・地方の問題については松井〔2002〕が参考になる。
- (24) 中部スマトラ州離脱以来の開催であるKPR-IIには公職者を含む州内有力者、団体が集まり、州の現状と将来を協議した。その結果インドネシア共和国からの分離独立が採択された。
- (25) たとえばリアウ大学教育学部講師でBP3KRパカンバル支部長のアブドゥル・マリク（Abdul Malik）によると、ある時期州政府は各県公立学校教員の学歴向上を図り予算措置を伴う研修事業を実施したが、補助金の各県均等割り当て、セミナーの州都開催などにより余分のコストがかかるリアウ群島県では、陸地部の他県に比べ目的を6割程度しか達成できず口惜しい思いをしたという（アブドゥル・マリクへのインタビュー、パカンバル、2002年8月30日）。
- (26) スハルト政権期の1992年、1997年に行われた総選挙でリアウ州選出国會議員は、各々8名、10名であったが、海域部出身議員はそのうち1名しか割り当てがなかった。1999年総選挙においても状況は変わらず国会に1名、その他リアウ州議会選出のMPR地方代表枠議員5名中1名に海域部出身者が見いだせる。詳細は国会およびMPR議員経歴書（Biro Humas KPU〔1999〕）を参照。
- (27) スリプトは在職中から州内で農園、海砂など事業に関与し、そこには常に公職と権限の濫用という疑惑が取り沙汰されてきた。1998年の政変後「汚職・癒着・縁故主義の撲滅」（KKN撲滅）というスハルト政治の検証を求める社会一般の雰囲気が高まるなか、退任時期を迎えたスリプトは自己の保身と権益維持のために分立運動を支援したといわれる（ムチッドへのインタビュー、

パカンバル、2002年8月28日)。

- (28) ただし国会は2003年2月18日の本会議で審議中の改正総選挙法案を可決し、3月11日に国会・地方代表議会・地方議会議員総選挙に関する法律2003年第12号が施行された。それによると州議会定数は改正前と同数の45議席(第49条)だが、国会議員については総議席数が完全比例代表制により選出する550と改正されたため(第48条)、人口希少なリアウ州や同州海域部の場合、新たに決まるであろう議席数が改正前より減少する可能性がある。また同法ではMPR議員地方代表枠が廃止されるかわり、各州均一4名から構成される地方代表議会(DPD)が設けられるため(第52条)、新州が設立するとDPD議員枠を確保できることになる。
- (29) 各種情報を総合するとDPDRは改革期の対中央交渉においてリアウ州の立場を有利にすべく、リアウ大学関係者を中心に設立されたシンクタンクの団体と思われる。DPDR会長は陸地部出身のリアウ大学学長M・アフマッド(M. Ahmad)であり、中央に対しては州内学識者の声を代表しているようにみえるが、海域部地方エリートにとっては、陸地部エリートの利害に正当性を与える団体にみえるのではないと思われる。
- (30) AZAM, 2002年9月10-16日, pp.8-9。
- (31) AZAM, 2002年9月10-16日, pp.8-9。
- (32) Gatra, 2002年3月2日, pp.28-29。
- (33) フズリンと中央エリートとの関係については色々な情報が流れている。たとえばアブドゥラフマン・ワヒドとの関係については、その弟で銀行再建庁顧問や原油の輸入ビジネスをしていたハシムが、香港の企業と組んで海砂採取の会社を三つもっており、フズリンがハシムのビジネスを擁護しているところからフズリンとアブドゥラフマン・ワヒドの関係が始まる(Kompas, 2001年1月18日, Gatra, 2002年3月2日)。一方メガワティに近い軍人ヘンドロプリヨノBIN長官との関係については、フズリンが実はBINの要員だというニュースが地元メディアで度々報じられるが、海砂事業を含め相当緊密だとの指摘が自身も海砂事業に関与すると噂されるタブラニよりある(Tabrani [2002a] およびタブラニへのインタビュー, パカンバル, 2002年8月29日)。
- (34) Business News, 2002年7月29日。
- (35) Tempo, 2003年3月16日, AZAM, 2002年9月10-16日。
- (36) 海域部において闘争民主党は、リアウ群島県議会40議席中第一党のゴルカル10議席に次ぐ第二党の8議席、バタム市議会30議席中第一党の10議席、カリムン県議会の25議席中ゴルカルと並ぶ第一党の7議席、タンジュンピナン市議会25議席中第一党の10議席というように存在感がある。
- (37) リアウ群島州分立運動の経緯は全国紙Kompas, Suara Pembaruan, Merdeka, The Jakarta Post, Media Indonesiaほか、地元日刊紙Riau Pos, Riau Mandiri,

Sijori Pos, Sijori Mandiri, Kepri Pos, Batam Pos, タブロイド版週刊紙 *AZAM*, 関係者作成のリポート, 文献に筆者によるインタビュー結果を加えて整理した。なお一部注目される事柄については注を設け記事の出所を明示した。

- (38) 分立支持派のムチッドや海域部出身のゴルカル会派州議会議員ダウド・カディル (Daud Kadir) によると受取人は州政府書記第2補佐官のトゥンクー・ラフィアン (Tengku Rafian) だが, トゥンクー・ラフィアン本人は要望書など見たこともないと言下に否定した (関係者へのインタビュー, パカンバル, 2002年8月28, 29日)。
- (39) 分立支持派のスザイリ (Syuzairi) 情報・民族統一社会保護事務所長 (バタム市政府), 前出ダウド, アブドゥル・マリク, アンディらによると, サレが反対する真の理由は, 個人的なプライドと利害だと指摘する。つまり第1にリアウ州史上2人目の地元出身知事として, 自分の任期中に海域部の分立を許しリアウ州分裂を招いた州知事という不名誉を免れたいこと, 第2にそれにより2003年11月に任期満了となる第1期を無事終えて再選されたいこと, 第3に海砂など海域部におけるさまざまな事業活動に必要な許認可を発行する際の個人的・組織的な裏収入を保持したいことなどがあり, 最後に分立手続き上州知事として面子を潰されたことや後述するリアウ群島県長選挙不正疑惑に関連し州知事の自分に従わないフズリン BP3KR 委員長への恨みも重なったという (関係者へのインタビュー, パカンバル, 2002年8月29, 30日, バタム, 同年9月2日。およびアンディ県会議長発言掲載新聞記事〈*Kompas*, 2002年4月27日〉を参照)。
- (40) 元来カイディルは陸地部出身なのにゴルカル本部の方針でバタムから選出されており, 海域部が分立すれば地盤を失う恐れと2003年次期州知事選挙に出馬して当選を狙っていたことから分立は容認できなかった。そこで院内での票工作を行った。それと並行し, 分立支持派, 反対派の双方から州議会採決前の票買収疑惑が指摘された (関係者への同上インタビュー)。
- (41) 県議会と県知事の関係は県知事が責務報告演説を行えず, 双方の支持者がデモ合戦を繰り返すほど険悪であったが, 水面下では県書記がフズリンの代わりに予算や条例案の審議を行うなど通常の協働関係にあった。それどころか2002年4月に議員給与を月800万ルピアから1200万ルピアに昇給させたり, 後述する地方予算不正運用疑惑でフズリンが追及されても県議会の姿勢は曖昧であったりと, 両者の関係は意外に緊密であった。リアウ群島州分立運動はそうした関係を正当化する鍵であり, そう考えればフズリンは県政を実質的に掌握していたといえる。
- (42) タブラニによると, アブドゥルラフマン・ワヒドに迫られ悩むサレに, 大統領の提案を受け入れフズリンと取引するよう勧めたのは自分だという (タブラニへのインタビュー, パカンバル, 2002年8月29日)。

- (43) 1月12日県知事就任式を執り行うためリアウ州政府から派遣されたアジズ副州知事がバタム島で謎の3人組に麻酔を打たれ拉致暴行を被る事件が発生した。解放後治療のためシンガポールに搬送されたことからリアウ群島県知事・副県知事就任式は延期された。警察はなぜか本格捜査を行わずに処理したため、州内には事件がフズリン就任を阻むための州知事の狂言ではないかとの陰謀説が流れた。同事件数日後、それを裏付けるかのようにヌグリ・スガント・ラダ (Negeri Sugandang Rada) 聖戦部隊と名乗る一味よりフズリン就任阻止を目的とした犯行との声明がメディアに寄せられた。しかしそれとは別に当時国会においてアクバル・タンジュンとの対立が激化するなか、一族の海砂ビジネスがアクバルともつながるフズリンにより暴露され、スキャンダル化することを怖れたアブドゥルラフマン・ワヒドがアジズと通じて仕組んだとの噂も聞く。
- (44) 実は1年前のナトゥナ県知事・副県知事選挙は議員票買収の事実が落選した複数候補者により暴露されタンジュンピナン地検が捜査を行っていた。ところが県会議員への尋問は州知事の許可なしでは行えず地検は再三サレ州知事に尋問許可を求めたが、サレは許可を出さず地検による捜査は頓挫していた。この事件からナトゥナ県知事および同県議会の分立反対は司直の追及を回避するためサレと分立問題で裏取引した結果ではないかという噂が蔓延している (関係者への同上インタビュー)。
- (45) それ以外の反対意見としては、国家財政危機、領域確定の困難、ILGOS自体の法的根拠と報告書内容への疑義、フズリン県知事にまつわる数々の疑惑と行政裁判所からの有罪判決などがある。
- (46) この司法判断 (No.KMA/300/V/2002, 17 May 2002) については一方の当事者であるリアウ州政府はもとより法学者、政治学者、リャアスなどから国会は自分で作った法律 (1999年地方行政法) を自分で破っても構わないという悪しき前例となり、今後の分立についても地域の意見集約と調整より中央の判断を優先させることになると警戒する意見が大勢を占めた。
- (47) 地方予算不正運用疑惑の経緯については、メダン会計検査院の報告書 (BPK [2002]), DPOD 委員タブラニ教授の著作 (Tabrani [2002c]) および全国紙、地元日刊紙 *Riau Pos*, *Sijori Pos*, *Sijori Mandiri*, *Kepri Pos*, *Tanjungpinang Pos*, *Batam Pos*, タブロイド版週刊紙 *AZAM*, 週刊誌 *Forum*, *Gatra*, *Tempo* などと関係者へのインタビューに基づいて整理した。なお一部注目される事柄については注を設け記事の出所を明示した。
- (48) 概要整理すると、両年度併せた歳入において予算と実績は各々6981億9000万ルピア、4975億4000万ルピア、うち検査されたのは実績の約44%に該当し、その約25%に当たる543億2000万ルピア (6件) の不正運用が発見された。同様に経常支出においても、予算と実績が各々4909億6000万ルピア、2629億

9000万ルピア，うち検査されたのは実績の約22%に該当し，その約26%に当たる148億2000万ルピア（8件）の不正運用が，開発支出においても，予算と実績が各々2072億3000万ルピア，701億3000万ルピア，うち検査されたのは実績の約48%に該当し，その約53%に当たる181億ルピア（7件）の不正運用が，各々発見された。

- (49) またフズリンはここ数年の地元の社会政治状況から政府機関，NGO，各種祭典，宗教行事などに県が予想外に多く資金援助しなければならなかったこと，予定外支出の突出や不明朗な内容については大統領訪問時の対応費用があったことも書き添えた。しかしその一方フズリンは地元メディアの取材に対して，経常支出のなかから資金援助した県内のNGOは多数にのぼり，領収証や活動報告の全面回収は不可能と明かし，実はリアウ群島州運動のため民衆を動員する費用に当てていたことを間接的に認めた。

(50) *Forum*, 2003年1月5日。

- (51) リアウ州南端に位置し歴史的・地理的・経済的にはジャンビ州タンジュン・ジャブン・ティムル地方に近接するブルハラ島の領有問題は1983年にジャンビ側から表明されていたが，スハルト政権は問題を棚上げにしてきた。ところが2002年リアウ群島州分立法は，第3条の州を構成する基礎自治体の解説条項のなかで，リアウ群島県にはブルハラ島を除外し，同島はジャンビ州サロランゲン県，テボ県，ムアロ・ジャンビ県，タンジュン・ジャブン・ティムル県設立に関する法律1999年第54号に鑑みジャンビ州に含まれると明記した（ただし2003年半ば同法解説条項は非公開という異常な状態にあり筆者は内務省関係者を通じ非公式に解説条項を入手し確認した）。改革期に入りジャンビ州民としての住民登録証（KTP）配布や地図作成着手などジャンビ側の積極的なアプローチが行われ（*Sijori Pos*, 2003年3月1日），それに対しリアウ群島県側は内相に抗議表明したが，県政府および議会の対応が進んでいない。それ以外にバンカ・ブリトゥン群島州との境界近くに位置し，法律上リアウ群島県に属すプカジャン（Pekajang）島に対するバンカ側によるKTP配布問題もある（*Riau Pos*, 2003年4月8日）。いずれも天然鉱物資源や漁業資源の権益拡大が背景にあるのではないと思われる。

- (52) たとえばサレ州知事もカイディル議長も，将来的な州分立容認の立場を取り，「我々は同じムラユではないか，時期が来れば中央政府に上げる（サレ）」（*Kompas*, 2000年3月13日）とか，「そのために今こそ準備期間だ」と強調する（カイディル議長へのインタビュー，パカンバル，2002年8月29日）。

- (53) 2002年2月7日のリアウ州知事を含む海砂輸出の一時停止に関する3者覚書について，フズリンはサレ州知事によるBP3KR潰し，リアウ群島州分立運動潰しを狙ったものと非難し，暗に運動の資金源に海砂事業者からの献金があることを示唆した（*Gatra*, 2002年3月2日）。

(54) *Sijori Pos*, 2003年3月14日。

(55) 法律2003年第13号によると、国会に加え、主に地方自治関連法案について審議する DPD の124議席が設けられた。全国を31州として各州より4名ずつ直接選挙で選出される DPD 議員は、その存在が権益追求を狙う新たな中央エリートの登場にすぎないのか、それとも国会や DPOD では十分発揮できなかった外島諸州地域社会の意思を中央に伝達し一定の利益誘導を行うことになるのか、今しばらく注目する必要がある。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 桑原繁 [2003]「制度情報：バタム島での VAT 課税延期」(JETRO ジャカルタ事務所ホームページ資料, 2003年3月8日引用 <http://www.jic.or.id/jetro.html>)。
- ナトゥナ石油株式会社 [2001]「インドネシア・南ナトゥナ海よりシンガポールへの天然ガス供給について」(インドネシア石油会社ホームページ資料, 2003年3月6日引用 <http://www.inpex.co.jp/japanese/natuna.htm>)。
- 深尾康夫 [2003]「インドネシアの地方分権化—リアウ州 CPP 油田開発権をめぐる争いを中心に—」(『アジア研究所紀要』29) pp. 81-113。
- [1999]「中央エリートの内部対立と州知事選挙—1990年代前半インドネシアの事例—」(『国際関係紀要』8(2)) pp. 91-134。
- [1997]「地域開発と地方自治—インドネシア・リアウ州の事例を中心に—」(『アジア研究』43(4)) pp. 1-30。
- 間苧谷栄 [2000]『現代インドネシアの開発と政治・社会変動』勁草書房。
- 松井和久 [2002]「地方分権化と国民国家形成」(佐藤百合編『民主化時代のインドネシア—政治経済変動と制度改革—』アジア経済研究所)。

〈外国語文献〉

- Abadi, Husnu [2001] “Ketegangan Politik Lokal Di Riau: Dinamika Hubungan Jakarta-Pekanbaru-Tanjungpinang-Analisis Atas Kasus Huzrin Hood” [リアウにおける地方政治の緊張：ジャカルタ＝プカンバル＝タンジュンピナン関係のダイナミズム] (Mimeo), in Seminar Internasional Kedua Dinamika Politik Lokal Di Indonesia [第2回国際セミナー「インドネシアの地方政治のダイナミズム」] PERCIK, Ford Foundation and Riau Mandiri, Pekanbaru, 14-16 Agustus.
- Albintani, Muchid [2001] *Dari Riau Merdeka Sampai Otonomi Nol* [独立リアウから零の自治へ], Pekanbaru: UNRI Press.

- Andi Anhar Chalid [2001] “Pandangan Empirik Mengenai Hubungan Legislatif-Eksekutif Di Daerah Kabupaten Kep. Riau,” Prosiding Seminar Nasional Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah [リアウ群島県における立法＝行政関係に関する経験的観察：地方自治実施における立法＝行政関係の倫理に関する全国セミナーの論文集], Bandung: Pusat Kajian Pemerintahan STPDN and Alqaprint Jatinangor, pp. 67-85.
- AZAM [2002] No. 172/IV/21-27 May 2002.
- AZAM [2002] No. 178/IV/2-8 July 2002.
- AZAM [2002] No. 180/IV/16-22 July 2002.
- AZAM [2002] No. 188/IV/10-16 September 2002.
- AZAM [2002] No. 192/IV/8-14 October 2002.
- AZAM [2002] No. 193/IV/15-21 October 2002.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia [2002] *Hasil Pemeriksaan Tahun Anggaran 2002 Atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Tahun Anggaran 2002 Pada Pemerintah Kabupaten Kepulauan Riau No.31/S/XIV/7/2002* [リアウ群島県政府の2002年度予算の実施に対する2002会計年度監査結果], Tanjungpinang.
- Bappeda and BPS Kota Batam [2001] *Batam Dalam Angka 2000* [2000年バタム統計年報], Batam.
- Bappeda Kabupaten Karimun & BPS Kabupaten Kepulauan Riau [2001] *Karimun Dalam Angka 2000* [2000年カリムン統計年報], Tanjung Balai Karimun.
- Bappeda Propinsi Riau & Biro Pusat Statistik Propinsi Riau [2000] *Riau Dalam Angka 2000* [2000年リアウ統計年報].
- Biro Humas KPU [1999] *Biodata Anggota DPR-MPR Republik Indonesia Periode 1999-2004* [1999-2004年国民協議会・国会議員プロフィール], Jakarta.
- BPS Kota Batam & Bappeko Batam [2001] *Laporan Perekonomian Kota Batam 2000* [2000年バタム市経済状況報告], Batam.
- Business News* [2002] No.6790, 19 July 2002.
- Djohermansyah Djohan [2002] “Fenomena Etnosentrisme dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah” [地方自治実施におけるエスノセントリズム現象], *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 16, pp. 53-71.
- [2003] *Kebijakan Otonomi Daerah 1999* [1999年の地方自治政策], Jakarta: YARSIF WATAMPONE.
- Forum Keadilan* [2002] No.19, 25 August 2002, pp. 11-23.
- Forum Keadilan* [2003] No.35, 5 January 2003, pp. 28-29.
- Forum Keadilan* [2003] No.43, March 2003, pp. 16-18.
- Gatra* [2002] No.15, VIII, 2 March 2002, pp. 23-36.

- Gatra [2003] No.16, IX, 8 March 2003, pp. 64-67.
- Hardianto [2002] “Wacana Pembentukan Propinsi Kepri Ditinjau Dari Aspek Sosial Politik” [社会政治面から見たリアウ群島州設立構想] (Mimeo), Laporan Badan Informasi, Komunikasi Dan Kesatuan Bangsa Pemerintah Propinsi Riau [リアウ州政府情報・通信・住民統一庁報告書], 20 August 2002.
- Institute for Local Governance Studies (ILGOS) [2000] *Pengkajian Teknis Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau-Laporan Utama* [リアウ群島州設立に関する技術的研究：主報告].
- Institut Ilmu Pemerintahan [2002] “Tanggapan Dan Telaahan Terhadap Rencana Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau” [リアウ群島州設立計画に対するコメント・研究] (Mimeo), Laporan IIP, 4 July 2002.
- Jary, David and Julia Jary [1991] *Collins Dictionary of Sociology*, Glasgow: Harper Collins Publishers, pp. 203-204.
- KALIPTRA Sumatra [2001] “Penambangan Pasir Laut: Neraka Bagi Nelayan Tradisional” [海砂採掘：伝統的漁民にとっての地獄] (Mimeo), Indonesian Nature Conservation Newsletter (2003年1月12日に <http://www.pili.or.id/news/2001INTERNET> より入手).
- Maswadi Rauf [2002] “Pemerintahan Daerah Dan Konflik Horizontal” [地方行政と水平的抗争], Kumpulan Makalah Workshop Asosiasi Ilmu Politik Indonesia Bekerjasama Dengan Partnership For Governance Reform in Indonesia, Desentralisasi, Demokratisasi Dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah [インドネシア政治学会およびインドネシアにおけるガバナンス改革のためのパートナーシップ合同ワークショップ「分権化、民主化、地方行政の説明責任」の論文集], Semarang, 25-27 March, 2002, AIPI.
- Mubyarto [2001] *Prospek Otonomi Daerah Dan Perekonomian Indonesia-Pasca Krisis Ekonomi* [経済危機後の地方自治とインドネシア経済の見通し], Yogyakarta: BPFE.
- Osborne, David and Peter Plastrik [1997] *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Massachusetts: Adison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Panitia Musyawarah Rakyat Kepulauan Riau [1999] “Aspirasi Masyarakat Pada Musyawarah Besar Rakyat Kepulauan Riau-Tanjungpinang” [タンジュンピナン・リアウ群島国民大会議における住民の要望] (Mimeo), 15 Mey 1999.
- Pemerintah Kabupaten Kepulauan Riau [2002] *Peluang Investasi Di Kabupaten Kepulauan Riau* [リアウ群島県の投資ポテンシャル], Tanjungpinang.
- Pemerintah Propinsi Riau [2000] *Peluang Investasi Riau 2001* [2001年リアウ州投資ポテンシャル].

- Pemerintah Provinsi Riau [2001] *Peluang Investasi Dan Komoditas Unggulan Provinsi Riau* [リアウ州の投資ポテンシャルと優良産品], Pekanbaru.
- Pemerintah Provinsi Riau [2001] *Peluang Investasi Riau 2001* [2001年リアウ州投資ポテンシャル], Pekanbaru.
- Presidium Pembentukan Propinsi Bangka Belitung [2000] “Propinsi Bangka Belitung: Jembatan Emas Menuju Kesejahteraan Rakyat Di Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia” [バンカ・ブリトゥン州：インドネシア共和国単一国家における住民福祉向上へ向けた黄金の橋] (Mimeo), Pangkalpinang.
- Rab., Tabrani [2000] *Menuju Riau Merdeka-Pilihan Kongres Rakyat Riau II* [リアウ独立へ向けて：第2次リアウ国民会議の選択], Pekanbaru: Dewan Perjuangan Kedaulatan Riau.
- [2002a] *Bersatulah Riau-Penolakan Propinsi Kepri* [リアウを一体化せよ：リアウ群島州を拒否], Pekanbaru: Riau Cultural Institute.
- [2002b] *Dilema Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah* [地方自治協議会のディレンマ], Pekanbaru: Riau Cultural Institute.
- [2002c] *Kepri Gate* [リアウ群島疑惑], Pekanbaru: Riau Cultural Institute.
- Rasyid, Ryaas [2001] “Kebijakan Otonomi Daerah-Konsepsi, Implementasi dan Masalah” [地方自治政策：概念、実施、問題] (Mimeo), in IIP Seminar, Jakarta.
- Regional Investment Coordinating Board Riau Province [2000] *Planting Seeds of Hope in Riau*, Pekanbaru.
- Satria, Arif and Abubakar Umbari et al. eds. [2002] *Menuju Desentralisasi Kelautan* [海洋に関する分権化へ向けて], Jakarta: CIDESINDO and Pusat Kajian Agraria Institut Pertanian Bogor.
- Syafriadi ed. [2002] *Riau Kontemporer : Kata Kalam AZAM* [現代リアウ：AZAMのコラム], Pekanbaru: UNRI Press.
- Universitas Riau [1977] *Sejarah Riau* [リアウの歴史], Pekanbaru.
- Tempo* [2003] 16 March 2003, pp. 126-127.
- Viator Butar-butar [2001] “Dinamika Sosial Politik Di Riau: Catatan Seorang Awam” [リアウにおける政治社会のダイナミズム：一庶民のノート], *Jurnal Politik Lokal & Sosial-Humaniora RENAI* 1, No.3, pp. 109-126.

補論：その後のリアウ群島州分立運動

1. 州政発足への動きと近づく総選挙

リアウ州海域部のリアウ州からの分立，すなわち2002年リアウ群島州分立法が同年10月に施行されたことにより，法的にリアウ群島州は開設された。しかし第4節で述べたとおり，その後の法的手続きは停滞し，実体として同州は存在しない。

本来なら施行後，速やかに必要な政令や暫定州知事人事に関する大統領決定が施行されるべきだが，現実には異なり，内務省関係者によると，国会第2委員会と同省との間で，新州設立に必要な母体州側同意の欠如，新州編入を拒否し母体州残留を要求するナトゥナ県の取り扱い，ブルハラ島ほか領有権をめぐる他州との境界線紛争などリアウ群島州分立に関わる諸懸案事項の処理について協議がまだ続いている。この背景には，十分に検討せず2002年リアウ群島州分立法案を可決してしまった国会内に良識的な反省があるからといわれる。しかしウンタルト（Oentarto）地方自治総局長が繰り返し強調するように，懸案事項の処理は母体州の意向，他州との調整を要し容易ではない。たとえば母体州であるリアウ州の知事と議会が分立反対の方針を正式に撤回したという発表はなく，リアウ群島州分立が1999年地方行政法に違反した状態に変わらない。リアウ州残留を求めるナトゥナ問題については同県関係者による大統領はじめ要人へのアプローチがジャカルタやバカンバルで続いている。さらにジャンビ州との境界線紛争は双方の主張が対立したままであるし，最近ではブルハラ島周辺での石油など漁業資源とは別個の重要資源に関する情報が浮上し解決にはほど遠い。こうして政令については5月に至っても内務省が着手できない状況にある。

リアウ群島州の暫定州知事就任は2003年6月ごろと報じられたが2003年9月現在実現しておらず，これに関して内務省は具体的態度を明らかにして

いない。暫定州知事は約半年から1年間就任し、州議会開設、州知事選挙準備・実行など新州発足を世話する任務に就く。ゴロンタロ、バンテンなど改革期に母体州から分立した新州の暫定州知事には、中立性確保の観点から全員内務省総局長レベルの高官が任命され、前述の職務を遂行した。

大統領が直接任命する初代州知事という政治性を有す暫定州知事については、これを利用しようとする中央エリートの思惑が絡み熾烈な競争が展開される。具体的に7月までの半年間、候補者として浮上してきた名前をあげると、中央では内務省のウンタルト地方自治総局長、地元ではBP3KR委員長のスズリン県知事、そして身分上中央官僚ながら新州の事情に精通しリアウ群島州分立運動にも一定の理解を示してきたイスメッドBOB長官らを含む複数であった。内務省筋によると、スズリンは地元で一部熱狂的な支持を得ていたが、不正就任問題における県議会との対立や6月の地方政府予算不正運用疑惑による起訴で、レースからはほぼ外れたとされる。その結果、ハリ内相は省内からウンタルトを推す意見と、外部からイスメッドを推す意見との間で板挟み状態にある。とくにイスメッドは大統領の夫トウフィク・キマス(Taufik Kiemas)国会議員やヘンドロプリヨノBIN長官を通じメガワティに猛烈にアプローチしていることから、優柔不断なハリが圧力に抗しきれず慣例を逸脱してしまうのではないかという不安が内務省内にある。

リアウ群島州分立を含めこの地域で数年来起きているさまざまな現象は、本論でも触れたとおり、いかに法令が法令として遵守されず、無法がまかり通っているのかということを示している。そうであるならば、大統領が誰を暫定州知事に任命しようと、その暫定州知事が任された地域の首長選挙を準備しながら、その過程で自分自身が立候補しようとしても違法ではない。そのうえ選挙管理者としての権限を最大限濫用し当選することさえありえよう。実際スハルト時代の終わりに中カリマンタン州知事選挙でこの種の事態が生じた(深尾 [1999])。しかし改革期の州知事選挙においては、暫定州知事の誰一人として州知事選挙に立候補した者はいない。こうした慣例がリアウ群島州において破られる可能性はある。

地元では、内務省の対応に住民の間で倦怠感に似た雰囲気が漂うかたわら、来年総選挙を目前にして、ナトゥナを含む州内各地の政党支部が政令作成、暫定州知事任命、州選挙委員会設置など中央政府に対する働きかけを強めた。中央政界では選挙対策の一環として地方からの陳情に対し積極的に応じたい意向もあり、4月以降スタルジョ国会副議長、アミン・ライス MPR 議長ら一部要人による総選挙前の州政発足を促す動きが相次いでいる。しかし2003年9月中旬現在ハリ内相は依然政府方針を明らかにせず、ジャカルタの総選挙委員会 (KPU) では5月下旬発足のリアウ州選挙委員会のもとでの旧リアウ州海域部を含む選挙準備が進行中である。結局この問題は総選挙絡みで中央や母体州エリートの判断に委ねた形となり、その積極的な意向がなければ進展しない状況と化している。

2. 母体州知事選挙の影響

リアウ群島州問題の根源のひとつは、リアウ州が母体州としてリアウ群島州分立に不同意であったことである。本論で指摘したように、2002年9月国会本会議での2002年リアウ群島州分立法案可決後、パカンバルでは中央の傍若無人な振る舞いに怒りや無力感が漂ったが、期待していたメガワティによる署名拒否もなく、同法が施行されると、熱気は急速に冷めた。政治的関心は、年内に行われる次期州知事選挙、来年の総選挙、正副大統領選挙などに集中しつつある。しかしながら未だFTZ 化法案が国会審議中のバタム島、海砂、水産業、密輸の取り締まりなど分立したリアウ群島州側と協力していく方が好ましいと考えられる問題も多く、サレ州知事のフズリン県知事に対する私的感情（遺恨）があっても、長期的には中央政府を間にリアウ群島州との関係修復を目指さざるをえない。

それでも短期的には州分立の完全実施を軸とする関係修復は困難と推測される。その理由は2003年10月22日の同州知事・副知事選挙をひかえ、この問題が敬遠されはじめているからである。9月半ばの時点において現職のサレ

や州議会議長のカイディルを含む候補者たちについて州議会による最終資格審査が行われるとともに、政党各会派間ではどの組み合わせで候補擁立するかをめぐりロビーが激しさを増しつつある。サレ州知事については、最終年度の責務報告の議会受理に支障が見あたらないこと、最大会派ゴルカル（15議席）とそれに次ぐ闘争民主党（14議席）など地元の主要会派が、その名前を候補者としてあげていること、他州知事選挙におけるメガワティの現職支持傾向があることから再選が有力視される。他方副州知事立候補のカイディルについてはゴルカル本部より党候補として公式に指名されており、サレとカイディルの組み合わせが有力候補のひとつとして浮上してきた。いずれにせよ旧リアウ州海域部の離脱について関係者の間で政治責任を追及しあうことは想像に難い。

さらに定数55名のリアウ州議会には10名の海域部出身議員が存在するが、仮にリアウ群島州の暫定州知事が任命され、州議会を開設しようとなれば、大統領令2000年第110号に則り、カイディル議長を含む前述10名は母体州の議会から新州の議会へ移籍しなければならない。地方紙のインタビューに対し、議員らは2004年総選挙も間近な現時点での移籍を忌避する内心を吐露している。このように母体州エリートの側からするとリアウ群島州問題の解決は緊急を要しない。つまり中央において総選挙絡みで早期解決を唱える一部エリートを別にすれば、それほど中央政界の雰囲気からずれていないようである。

3. 州政発足を阻むリアウ群島州内の政治状況

最後に地元ではどうだったのか。そこでリアウ群島州問題について論じる前に、本論でも詳述したフズリン県知事をめぐる県知事選挙不正疑惑と県政府予算不正運用疑惑という二つの事件が、この間どのように展開したかをみてみる。

フズリンと県議会の関係については、県知事の正当性を認めないリアウ群島県議会が前年度施政責任報告の審理を拒み内相に転送するなど悪化したが、

分立運動の盛り上がりで2002年半ば一時期改善した。しかし2002年リアウ群島州分立法の施行を経て、両者の敵対的關係は再燃し、2003年5月に県議会が前年度の施政責任報告の審理を拒否、再度同相へ転送した。これに対しフズリンは審理中の議会経費を含む県政府予算成立の手続きを故意に遅らせるなど報復措置を講じ、街頭ではフズリン支持者・反対派双方のデモが続いた。

両者の間には2000年10月の選挙不正と2001年1月のアブドゥルラフマン・ワヒド大統領（当時）介入により行われたフズリン就任が、相変わらず傷として疼いている。県知事および副県知事の選出を承認した内相の措置を無効とする最高裁判決が下されたのは2002年8月28日であった。本来、内相は判決に基づいて過去の措置を見直し、フズリンとアンサルを更迭すべきだが、逆に、再審請求期限の2003年2月下旬を約3カ月過ぎた5月19日、ジャカルタ行政裁判所に新たな証拠資料を添付して再審を請求し、受理されるに至った。このようにリアウ群島県知事選挙不正疑惑の解明が約2年半を経過し最高裁まで達したにもかかわらず、結局内務省はジャカルタ行政裁判所での再審を求める、という顛末に県議会や各政党支部が満足するはずがなく、県知事との対立関係は続いている。

リアウ群島県政府予算不正運用事件はどう展開したのか。事件を捜査中のリアウ高検は5月上旬、汚職の証拠を固めたとして、近日中にフズリン県知事をタンジュンピナン地裁に起訴する方針を発表した。フズリンを擁護していたかにみえたハリ内相は、呼応するように「フズリン県知事が正式に被告人となれば地方首長の責任に関する政令2000年第108号第25条により一時的に解任する」と発言した。フズリン逮捕を求めるデモがパカンバルやタンジュンピナンで続く5月31日、フズリンはジャカルタで逮捕された。6月4日タンジュンピナン地検に身柄を移されたフズリンは翌日保釈を認められたことで、県知事としての職務に従事しながら、6月23日の第1回以降、公判に臨むことになった。

第1回公判で、検察官はフズリン被告人が自己および他者の利益を図るため、架空の資金要請書を作らせるなど地位を悪用したと論及、最長20年の禁

固刑ないし罰金100億ルピアの罰条に該当すると起訴状を朗読した。その内訳は私的利益に18億2000万ルピア、他者の利益に21億5000万ルピア、協同組合他のために3億3000万ルピア、合計43億ルピアとされ、これらのなかには州分立運動必要経費や現在タンジュンピナン市議を務める前県議会副議長、国会議員、BIN 関係者などへの資金提供も含まれることが指摘された。以後公判は2～3日おきに開廷し、フズリン否認の公訴事実立証のため、アンディ・リヴァイ（Andi Rivai Siregar）県書記などリアウ群島県政府高官ら関係者11名が証人として召喚された。彼らは上司の命令が違法と感じながらも従わざるをえなかったと証言した。8月下旬から9月上旬の公判において、汚職事実を否認するフズリンに対して検察官は禁固6年、罰金2億ルピアなどの実刑判決を裁判所に求めた。他方弁護側は汚職事実は立証されなかったとして無罪を主張した。フズリンは、一貫してこの裁判がその政治的失脚を狙う陰謀だと訴えた。たしかに2003年10月に判決をむかえる同裁判については、フズリン以外の各証人が訴追を免れていること、それら証人のなかで唯一公訴事実を否定した前県会副議長に対して、取り調べも行われない段階で裁判所が被告と断定したことなど、不可解な点が多い。弁護団や政治学者の間では、その背景としてリアウ州知事や陸地部地方エリートとの確執をあげる。フズリンは更迭されず、県議会は、そもそもフズリン県知事の正当性すら認めていないから不信任決議することができず、結果的にフズリン県知事体制が継続し、エリート間対立がいつそう深まっていくと考えられる。

さて、ここで再びリアウ群島州問題に視点を戻そう。この補論の第1項で明らかとなおり、内務省の問題解決に向けた姿勢は鈍重で、地域社会にはすでに不信感が渦巻いていた。なぜなら2002年リアウ群島州分立法には、ウンタルトの指摘する諸懸案事項の解決抜きで州政発足は不可能と謳う条文はないからである。そうすると、同法は中央政府と母体州政府との裏取引の産物ではないかという疑いさえ生まれてくる。いずれにせよリアウ群島州内では中央政府に対する反発とともに来年総選挙も近づいていることから焦慮感が強まった。こうした雰囲気を反映し、2003年5月以降、ナトゥナ県を除く州

内の県知事，市長，地方議会代表者，政党関係者が地元やジャカルタに集まり，政令の早期作成と暫定州知事任命を要望し，遅滞は不測の事態を招くと憂慮する見解を発表した。他方暫定州知事の任命についても6月までに決めるよう中央政府に対して要望し，リアウ群島県内で分立運動に深く関わってきた一部社会団体などは，地域事情を熟知した人物でなければ暫定州知事になりえないと，フズリン支持によせて，中央派遣の高官人事を志向する内務省に対して強く反発した。

しかし中央政府に対し問題の解決と州政発足の早期実現を要求する力は現在の同州にはない。なぜならBP3KR委員長を務めるリアウ群島県知事フズリンの存在を原因として，地方エリート間の政治的対立が激化し，中央政府や母体州政府，ましてや他州に対し，地域社会が一致団結して新州の利害を前提に交渉する環境にないからである。つまり来年4月5日を投票日と定める総選挙が実施されるまでに名実ともに州となるのは相当困難であり，結局そのタイミングは中央や母体州のエリートの利害によって決まらざるをえない。

改革期の地方自治体の分立が，すべて民主化と地方分権化を体現しているとは必ずしもいえない。なぜならリアウ群島州分立問題で明らかとなり，中央エリートの介入で外側だけ実現した分立は，その内側を埋める作業においても，やはり中央エリートの動向に大きく左右されかねない様相を呈し，最も重要な地域社会の存在が希薄にしか感じられないからである。しかしながらフズリンにまつわる疑惑を含め，分立運動と並行して生じた現象は，地方が中央に対してある程度自由に発言する環境が形成されたからこそ，生じてきた面も否定しえない。そうであるからこそ地方自治体の分立が，民主化の激流のなかで本質を見失うことのないよう，制度，政策の各面に配慮していくべきであろう。